

00.000

**Erläuternder Bericht zum Vorentwurf vom 21.09.2007 zu
einem Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden
des Bundes (Strafbehördenorganisationsgesetz,
StBOG)**

Inhaltsverzeichnis

1 Grundzüge der Vorlage	4
1.1 Ausgangslage	4
1.2 Mitwirkung zweier Expertengruppen	4
1.3 Gegenstand des neuen Gesetzes	5
2 Die einzelnen Strafbehörden	6
2.1 Polizei des Bundes (Art. 4-5)	6
2.1.1 Gerichtliche Polizei des Bundes	6
2.1.2 Folge der Unterstellung als Polizei des Bundes	7
2.1.3 Beschränkung auf fachliche Unterstellung	7
2.2 Bundesanwaltschaft (Art. 6–22)	7
2.2.1 Ausgestaltung als Einheitsstaatsanwaltschaft	8
2.2.2 Aufsicht durch den Bundesrat	8
2.3 Zwangsmassnahmengericht	10
2.3.1 Ausgangslage	10
2.3.2 Wahrnehmung der Aufgaben durch die kantonalen Zwangsmassnahmengerichte (Art. 55)	10
2.4 Das erstinstanzliche Gericht (Art. 26-27)	11
2.5 Die Beschwerdeinstanz (Art. 28-29)	12
2.6 Das Bundesgericht als Berufungsgericht	13
2.6.1 Ausgestaltung	13
2.6.2 Alternativen	14
2.6.3 Geringer Mehraufwand für das Bundesgericht	15
2.6.4 Zu ändernder Erlass (Anhang)	16
3 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	16
3.1 1. Titel: Allgemeine Bestimmungen	16
3.2 2. Titel: Die Strafverfolgungsbehörden	18
3.2.1 1. Kapitel: Polizei	18
3.2.2 2. Kapitel: Bundesanwaltschaft	20
3.2.2.1 1. Abschnitt: Behörde, Zusammensetzung und Sitz	20
3.2.2.2 2. Abschnitt: Organisation und Befugnisse	21
3.2.2.3 3. Abschnitt: Wahl und Anstellung, Amtsdauer, personalrechtliche Stellung	25
3.2.2.4 4. Abschnitt: Aufsicht	26
3.3 3. Titel: Gerichtsbehörden	28
3.3.1 1. Kapitel: Bundesstrafgericht	28
3.3.1.1 1. Abschnitt: Sitz, Zusammensetzung und Aufsicht	29
3.3.1.2 2. Abschnitt: Strafkammern	30
3.3.1.3 3. Abschnitt: Beschwerdekammern	31
3.3.1.4 4. Abschnitt: Anwendbares Verfahrensrecht	32
3.3.1.5 5. Abschnitt: Richter und Richterinnen	33
3.3.1.6 6. Abschnitt: Organisation und Verwaltung	36
3.3.2 2. Kapitel: Kantonale Zwangsmassnahmengerichte	39
3.4 4. Titel: Ergänzende Verfahrensbestimmungen	39
3.5 5. Titel: Schlussbestimmungen	44

4 Auswirkungen	45
4.1 Auswirkungen auf die Strafverfolgung	45
4.2 Finanzielle und personelle Auswirkungen	45
5 Verhältnis zur Legislaturplanung	45
6 Rechtliche Aspekte	46

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Derzeit berät das Parlament die Vereinheitlichung des Strafprozessrechts auf der Grundlage des Entwurfs einer schweizerischen Strafprozessordnung (StPO, BBl 2006 1085). Die Vorlage vereinheitlicht die Verfahrensbestimmungen für den Bund und die Kantone, ohne die Organisation der Strafbehörden (Polizei, Staatsanwaltschaft, gerichtliche und Vollzugsbehörden) zu regeln. Diese sind daher an die neuen strafprozessualen Vorgaben anzupassen.

Organisationsrechtliche Bestimmungen über die Strafbehörden des Bundes finden sich zur Hauptsache im Bundesgesetz vom 15. Juni 1934 über die Bundesstrafrechtspflege (BStP, SR 312.0) und im Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002 über das Bundesstrafgericht (SGG, SR 173.71). Während der BStP mit Inkrafttreten der StPO aufgehoben wird, deckt das SGG seinem Namen entsprechend einzig die Organisationsstruktur des Bundesstrafgerichts in Bellinzona ab.

Gegenüber der heutigen Situation soll in Zukunft eine gesamtheitlichere Regelung der Organisation der Bundesstrafbehörden erfolgen, was die Verabschiedung eines neuen Gesetzes, eines Bundesgesetzes über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (StBOG) bedingt. Dieses soll nicht nur wo nötig den bisherigen Regelungsbereich des BStP ersetzen, sondern auch die Organisation des Bundesstrafgerichts regeln, womit das SGG aufgehoben werden kann. Anders verhält es sich mit dem Bundesgericht. Dieses entscheidet heute zwar ebenfalls als Bundesstrafbehörde, indem es Urteile des Bundesstrafgerichts auf Beschwerde in Strafsachen hin überprüft. Dabei handelt es sich jedoch nur um einen geringen Teil seiner vielfältigen Aufgaben, weshalb eine Aufhebung des Bundesgerichtsgesetzes (BGG; SR 173.110) nicht zur Diskussion steht.

1.2 Mitwirkung zweier Expertengruppen

Am 3. Dezember 2004 entschied der Bundesrat, die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft solle beim Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) vereinigt werden. Die bisherige Aufteilung der Verantwortung auf das EJPD für den administrativen Bereich und auf das Bundesstrafgericht für den fachlichen Bereich vermag nach Ansicht des Bundesrates keine wirksame und kohärente Aufsicht sicherzustellen. Gestützt auf diesen Beschluss beauftragte das EJPD im Januar 2005 das Bundesamt für Justiz (BJ) mit der Ausarbeitung eines Vorentwurfs für eine gesetzliche Neuregelung der Aufsicht über die Bundesanwaltschaft. Das BJ setzte zu diesem Zweck eine Expertengruppe aus Vertretern der Bundesanwaltschaft, des Bundesstrafgerichts, der Bundeskriminalpolizei, der Lehre, des Generalsekretariats EJPD und des BJ ein.

Diese erarbeitete bis zum Sommer 2005 einen Gesetzesentwurf, der anschliessend in die Vernehmlassung ging ("Aufsichtsvorlage"). Da zahlreiche Vernehmlassungsteilnehmer eine zeitliche Koordination mit der Vereinheitlichung des Strafprozessrechts wünschten, beauftragte der Bundesrat das EJPD im April 2006, die Neuregelung der Aufsicht über die Bundesanwaltschaft in die Botschaft über die Anpassung der

den Gerichtsbehörden gewidmet. Das Bundesstrafgericht ist Gegenstand der Artikel 23-54. Die kantonalen Zwangsmassnahmengerichte finden ihre Grundlage für Befugnisse in Fällen der Bundesgerichtsbarkeit in Artikel 55. Im 4. Titel werden ergänzende Verfahrensbestimmungen behandelt (Art. 56-65). Der 5. Titel enthält die Schlussbestimmungen (Art. 66-68).

2 Die einzelnen Strafbehörden

2.1 Polizei des Bundes (Art. 4-5)

2.1.1 Gerichtliche Polizei des Bundes

Gemäss Artikel 12 Buchstabe a E-StPO gehört die Polizei zu den Strafbehörden. Das StBOG hat folglich festzulegen, wer alles als Polizei des Bundes handelt. Regellungsgegenstand dieses Gesetzes – als Einführungsgesetz zur StPO – ist jedoch lediglich die "gerichtliche" Polizei, da nur für ihre Tätigkeit die Strafprozessordnung Grundlage bildet. Als Gerichtspolizei gilt eine Behörde, welche "im Rahmen der Strafverfolgung" ermittelt (Art. 15 Abs. 1 E-StPO, BBl 2006 1136). Zu denken ist in erster Linie an die Angehörigen der Bundeskriminalpolizei (BKP) im Bundesamt für Polizei. Aufgaben der Gerichtspolizei nehmen jedoch auch Angehörige weiterer Einheiten des Bundesamtes für Polizei, andere Bundesbehörden und regelmässig auch Behörden der Kantone und Gemeinden wahr, wenn sie zugunsten und im Zusammenwirken mit den Strafbehörden des Bundes im Rahmen der Strafverfolgung tätig werden. Da die Federführung in solchen Fällen stets beim Bund liegt und die kantonalen und kommunalen Behörden als ausführende Organe weisungsgebunden handeln, erscheint es nur folgerichtig, sie in diesen Fällen als Polizei des Bundes zu bezeichnen. Das StBOG hat sie folglich ebenfalls zu erfassen. Anders verhält es sich hingegen mit Polizeikräften, welche ausschliesslich präventiv- und sicherheitspolizeiliche Funktionen ausüben, wie dies beim Dienst für Analyse und Prävention (DAP) der Fall ist. Dessen Tätigkeiten stellen nicht auf die Strafprozessordnung ab, weshalb der DAP nicht unter das StBOG – als Einführungsgesetz zur StPO – fällt.

Vor diesem Hintergrund erscheint es wenig sinnvoll, organisatorische Bestimmungen zur Polizei in das StBOG aufzunehmen, da sie lediglich für die gerichtliche Polizei Geltung hätten, diese aber wie dargelegt nicht auf die Polizeikräfte des Bundes beschränkt ist. Für die Organisation kantonaler und kommunaler Polizeikräfte hat der Bund bekanntlich keine Kompetenzen. Im Rahmen des StBOG könnte daher lediglich die Organisation der BKP geregelt werden. Andere Einheiten des Bundesamtes für Polizei und andere Bundesbehörden nehmen gerichtspolizeiliche Aufgaben nur in untergeordnetem Rahmen wahr, weshalb die Aufnahme von organisationsrechtlichen Bestimmungen über diese Einheiten im StBOG nicht sachgerecht wäre. Vorzuziehen ist stattdessen die organisationsrechtliche Erfassung der gesamten Polizei des Bundes in einem *einzig* Erlass, beispielsweise im Rahmen eines Polizeigesetzes. Ein solches ist denn auch in Vorbereitung.

2.1.2 Folge der Unterstellung als Polizei des Bundes

Die Strafprozessordnung unterstellt die Polizei der Aufsicht und den Weisungen der Staatsanwaltschaft (Art. 15 Abs. 2 Satz 2 E-StPO). Als Rechtsmittel gegen ihre Verfügungen und Verfahrenshandlungen nennt sie die Beschwerde an die Beschwerdeinstanz (Art. 401 Abs. 1 Bst. a E-StPO). Wer Aufgaben der Polizei im Aufgabenbereich des Bundes wahrnimmt, ist daher der Aufsicht und den Weisungen der Bundesanwaltschaft unterstellt; Verfügungen und Verfahrenshandlungen unterliegen der Beschwerde an die Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts (dazu Ziff. 2.5). Unabdingbar ist demnach eine möglichst genaue Umschreibung der gerichtlichen Polizei des Bundes im Rahmen des StBOG. Wie oben aufgezeigt wurde, ist eine Definition jedoch alles andere als einfach. Auch kantonale und kommunale Behörden fallen einzelfallweise darunter. Damit sieht sich der Gesetzgeber vor die Aufgabe gestellt, im Rahmen des StBOG die gerichtliche Polizei möglichst offen, aber gleichwohl hinreichend präzise zu definieren.

2.1.3 Beschränkung auf fachliche Unterstellung

Nicht zu äussern hat sich das StBOG über die organisatorischen Modalitäten der Zusammenarbeit zwischen der Bundesanwaltschaft als verfahrensleitender Behörde und den ihr unterstellten Polizeikräften. Die StPO unterstellt die Polizei lediglich im Einzelfall den Weisungen und der Aufsicht der Staatsanwaltschaft. Die fachliche Unterstellung bedingt nicht auch eine administrative Integrierung oder Angliederung der Kriminalpolizei in bzw. an die Staatsanwaltschaft. Eine solche wäre zwar möglich, wird aber durch die StPO nicht vorgeschrieben (Erläuterung zu Art. 15 E-StPO, BBl 2006 1136). Auf eine derart weitgehende Umstrukturierung des Bundesamtes für Polizei und der Bundesanwaltschaft wird daher verzichtet, zumal sich die Bundesanwaltschaft und die BKP auf die Modalitäten der Ressourcenzuteilung weitgehend geeinigt haben.

Wie der Umsetzungsbericht Strafverfolgung auf Bundesebene vom 16. April 2007 (EffVor2)¹ festhält, sollen die Strafverfahren – wie seit dem 1. Januar 2007 grundsätzlich schon praktiziert – als gesteuerte Projekte geführt werden. Ein erweiterter Steuerungsausschuss, der sich aus Vertretern der Leitungen von Bundesanwaltschaft und BKP zusammensetzt, weist jedem Projekt frühzeitig und verbindlich die notwendigen Ressourcen zu. Damit weiss der verfahrensleitende Staatsanwalt oder die verfahrensleitende Staatsanwältin von Anfang an, mit wie vielen Kräften er oder sie das Verfahren führen kann. Kann sich der erweiterte Steuerungsausschuss nicht einigen, legt der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin die für das Verfahren benötigten Mittel fest.

2.2 Bundesanwaltschaft (Art. 6–22)

Die Ausgestaltung der Bundesanwaltschaft ist massgeblich durch zwei Vorgaben geprägt:

¹ <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2007/2007-07-04.html>

2.2.1

Ausgestaltung als Einheitsstaatsanwaltschaft

Die künftig für die Kantone und den Bund geltende Strafprozessordnung basiert auf dem *Staatsanwaltschaftsmodell II*. Charakteristisch für dieses Modell ist das Fehlen eines Untersuchungsrichters oder einer Untersuchungsrichterin. Die Staatsanwaltschaft ist Leiterin des – naturgemäss eingliedrigen – Vorverfahrens, steht also dem polizeilichen Ermittlungsverfahren vor, führt die Untersuchung, erhebt die Anklage und vertritt diese vor den Gerichten. Üblicherweise leitet sie auch die Kriminalpolizei oder ist dieser gegenüber weisungsberechtigt. Durch die Einheitlichkeit von Ermittlung, Untersuchung und Anklageerhebung soll ein hoher Grad an Effizienz in der Strafverfolgung erreicht werden (BBl 2006 1105). Der daraus resultierende Zugewinn an Macht verlangt – nebst der Schaffung von Zwangsmassnahmengerichten und dem Ausbau der Parteirechte als ausgleichende Gegengewichte – nach einer klareren Zuweisung der Verantwortlichkeit innerhalb der Bundesanwaltschaft. Diesem Vorhaben entspricht am ehesten das Modell einer Einheitsstaatsanwaltschaft. Eine solche zeichnet sich durch eine klare hierarchische Führungsstruktur aus: Der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin trägt als Vorsteher oder Vorsteherin der Bundesanwaltschaft die Verantwortung für sämtliche Aktivitäten oder Unterlassungen seiner oder ihrer verfahrensleitenden Staatsanwälte und Staatsanwältinnen. Er oder sie hat gegenüber dem Bundesrat als Wahl- und Disziplinargremium für alle eigenen und die Verfehlungen der Mitarbeitenden einzustehen. Wer Verantwortung für eine fachgerechte und effiziente Strafverfolgung, den Aufbau und Betrieb einer zweckmässigen Organisation und den wirksamen Einsatz der zur Verfügung stehenden Mittel trägt, muss auch die Möglichkeit haben, Einfluss auf alle relevanten Faktoren zu nehmen. Dies bedingt ein starkes Weisungsrecht des Bundesanwalts oder der Bundesanwältin gegenüber allen Mitarbeitenden (allgemeines Weisungsrecht und Weisungsrecht im Einzelfall) und eine hohe Organisationskompetenz. Die Stellung des Bundesanwalts oder der Bundesanwältin soll gegenüber heute gestärkt und die Führungsstruktur der Bundesanwaltschaft gestrafft werden.

2.2.2

Aufsicht durch den Bundesrat

Wie weiter vorne ausgeführt, hat der Bundesrat bereits zweimal entschieden, dass die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft künftig beim EJPD vereinigt werden soll (siehe Ziffer 1.2).

Die Erfahrung hat gezeigt, dass die seit 1. Januar 2002 bestehende geteilte Aufsicht über die Bundesanwaltschaft Probleme schafft und sich als Hindernis für eine effiziente und kohärente Aufsicht erweist: Dem Bundesstrafgericht obliegt zwar die Fachaufsicht, es kann jedoch keinerlei organisatorische oder disziplinarische Massnahmen ergreifen, wenn es Mängel feststellt, weil die Administrativaufsicht beim EJPD liegt. Andererseits hat das EJPD heute nur beschränkte Möglichkeiten zur Kontrolle der Geschäftsabläufe, etwa wenn es überprüfen möchte, ob die von der Bundesanwaltschaft beanspruchten Mittel gerechtfertigt sind. Schliesslich übt auch die Geschäftsprüfungsdelegation eine Aufsichtsfunktion über die Bundesanwaltschaft aus. Diese zersplitterte Aufsicht birgt die Gefahr von Unklarheiten, Abgrenzungsschwierigkeiten und Kompetenzkonflikten in sich.

Deshalb ist am Grundsatz festzuhalten, dass die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft nur durch eine einzige Behörde wahrgenommen werden soll.².

Im Unterschied zum ursprünglich gefassten Entscheid soll für diese Aufsicht indes nicht das EJPD, sondern der Bundesrat zuständig zeichnen. Der Bundesrat ist in diesem Bereich auch Wahl- und Disziplinarbehörde. Deshalb scheint es richtig, ihm auch die entsprechenden Aufsichtsbefugnisse zu übertragen. Aus Gründen der Praktikabilität wird die Aufsicht jedoch durch das EJPD ausgeübt.

Die Aufsicht des Bundesrates über die Bundesanwaltschaft zielt in erster Linie darauf ab zu kontrollieren, ob sie die gesteckten Ziele erreicht, m.a.W. ob die Bundesanwaltschaft effizient arbeitet oder nicht. Von der allgemeinen Administrativuntersuchung und der Disziplinaruntersuchung unterscheidet sich die Aufsicht dadurch, dass sie regelmässig und ereignisunabhängig stattfindet.

Um eine Aufweichung der Gewaltentrennung durch unzulässige Einmischung des Bundesrates als Aufsichtsbehörde in laufende Strafverfahren zu verhindern, wird eine inhaltliche Schranke in Bezug auf die Weisungsbefugnisse geschaffen: Dem Bundesrat ist es verwehrt, Weisungen über die Einleitung, die Durchführung oder den Abschluss einzelner Verfahren oder für die Vertretung der Anklage vor Gericht oder die Ergreifung von Rechtsmitteln zu erlassen (vgl. Art. 20 Abs. 3). Damit wird die Möglichkeit der Aufsichtsbehörde zu Einzelweisungen in bestimmten Verfahren ausgeschlossen. Zum Erlass von anderweitigen Weisungen über die Wahrnehmung der Aufgaben der Bundesanwaltschaft ist der Bundesrat hingegen grundsätzlich legitimiert. Die Erfahrungen aus den Kantonen und den Nachbarstaaten, welche die Aufsicht über die Staatsanwaltschaft ebenfalls bei der Exekutive angesiedelt haben, zeigen, dass von einem allfälligen Weisungsrecht nur sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht wird. Da die Weisungen nicht in den Status von Verordnungen erhoben werden - wie dies Artikel 16a Absatz 1 E-BStP³ vorsah -, könnten sie einfach und rasch wieder aufgehoben werden, wenn die Rechtsmittelbehörde eine darauf beruhende Praxis der Bundesanwaltschaft im Rahmen eines allfälligen Beschwerdeverfahrens als rechtswidrig beurteilen sollte.

Ein Teil der faktischen Ausübung der Aufsicht durch das EJPD besteht in der Vorprüfung des jährlichen Berichts des Bundesanwaltes oder der Bundesanwältin (Art. 21 Abs. 3).

Im Übrigen setzt jede wirksame Aufsicht ausreichende Informationsrechte voraus. Das EJPD ist deshalb ermächtigt, im Auftrag des Bundesrates oder von sich aus Auskünfte einzuholen oder Inspektionen durchzuführen. Um die Vertraulichkeit der Daten zu wahren, dürfen diese nicht an andere Personen, insbesondere auch nicht an solche innerhalb des Departements, bekannt gegeben werden. Sie sind nur in allgemeiner und anonymisierter Form als Grundlage für Berichterstattungen und Empfehlungen zu verwenden (Art. 22).

² Vgl. dazu bereits den Erläuternden Bericht des EJPD vom 16. Juni 2005 über die gesetzliche Regelung der Aufsicht über die Bundesanwaltschaft:
http://www.bj.admin.ch/etc/medialib/data/staat_buerger/gesetzgebung/aufsicht_ueber_die.Par.0002.File.tmp/ber-aufsicht-d.pdf

³ Entwurf zur Revision des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege, Gesetzliche Regelung der Aufsicht über die Bundesanwaltschaft (Aufsichtsvorlage), abrufbar unter:
<http://www.bj.admin.ch/bj/de/home/dokumentation/medieninformationen/2005/2.html>

In welcher Weise die konkrete Durchführung der Aufsicht zu organisieren ist, soll nicht auf der Stufe des Gesetzes geregelt werden. Es ist beispielsweise denkbar, dass gestützt auf Artikel 57 Absatz 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010) mit der Beurteilung der Fachfragen eine kleine Gruppe erfahrener verwaltungsexterner Personen (z.B. Richter und Staatsanwälte im Ruhestand) beauftragt wird.

2.3 Zwangsmassnahmengericht

2.3.1 Ausgangslage

Als Gegengewicht zur starken Stellung der Staatsanwaltschaft sieht die StPO unter anderem die Schaffung eines Zwangsmassnahmengerichts vor (Art. 18 E-StPO). Dieses ist zuständig für die Anordnung der Untersuchungs- und Sicherheitshaft und, soweit in der StPO vorgesehen, für die Anordnung oder Genehmigung weiterer Zwangsmassnahmen. Zu denken ist dabei beispielsweise an die Genehmigung bei DNA-Massenuntersuchungen (Art. 255 E-StPO), die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (Art. 273 E-StPO), die Überwachung von Bankbeziehungen (Art. 283 f. E-StPO) oder die verdeckte Ermittlung (Art. 288 E-StPO). Hinzu kommt die Behandlung von Gesuchen um Entsiegelung (Art. 247 E-StPO).

Nach heutiger Rechtslage werden die Aufgaben des künftigen Zwangsmassnahmengerichts durch verschiedene Behörden erfüllt: Die Bundesanwaltschaft kann Gesuche um Haftanordnung beim kantonalen Haftgericht ihrer Wahl stellen oder den eidgenössischen Untersuchungsrichter anrufen (Art. 47 Abs. 2 BStP). Das Präsidium der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts behandelt die Gesuche im Zusammenhang mit verdeckten Zwangsmassnahmen (Art. 7 Abs. 1 Bst. a des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs [BÜPF, SR 780.1]) und die Beschwerdekammer ist zuständig für die Verlängerung der Untersuchungshaft (Art. 51 Abs. 2 BStP), die Behandlung von Beschwerden gegen abweisende Haftentlassungsentscheide (Art. 52 Abs. 2 BStP) und die Entsiegelung beschlagnahmter Akten (Art. 69 Abs. 3 BStP).

2.3.2 Wahrnehmung der Aufgaben durch die kantonalen Zwangsmassnahmengerichte (Art. 55)

Mit dem Wechsel zum Staatsanwaltschaftsmodell II wird das Eidgenössische Untersuchungsrichteramt als im Vorverfahren zuständige richterlich unabhängige Instanz aufgehoben. Für Haft Sachen in Fällen der Bundesgerichtsbarkeit ist aufgrund der Distanzen und der engen zeitlichen Vorgaben – das Zwangsmassnahmengericht entscheidet gemäss Art. 225 Abs. 1 E-StPO innert 48 Stunden – so oder anders eine dezentrale Lösung anzustreben. Da aber für alle Zwangsmassnahmen eine einheitliche Zuständigkeitsordnung gelten soll, werden für die Anordnung oder Genehmigung sämtlicher Zwangsmassnahmen in Fällen der Bundesgerichtsbarkeit künftig die kantonalen Zwangsmassnahmengerichte am Sitz der Bundesanwaltschaft oder ihrer Zweigstellen für zuständig erklärt. Diese Gerichte sollen also alle Zwangsmassnahmen, soweit sie in der StPO vorgesehen sind, beurteilen.

Da in erster Linie die Bundesanwaltschaft Begehren um Anordnung oder Genehmigung von Zwangsmassnahmen stellen wird, erscheint es angebracht, die sachliche Zuständigkeit auf die kantonalen Zwangsmassnahmengerichte am Sitz der Bundesanwaltschaft oder ihrer Zweigstellen zu beschränken und nicht alle kantonalen Zwangsmassnahmengerichte für zuständig zu erklären. Heute betreibt die Bundesanwaltschaft nebst ihrem Sitz in Bern Zweigstellen in Lausanne, Zürich und Lugano. Diese Orte unterhalten heute bereits mit den nötigen Mitteln ausgestattete Zwangsmassnahmengerichte. Zuständig erklärt werden soll jedoch einzig das kantonale Zwangsmassnahmengericht am Ort, wo das Verfahren geführt wird. Mit dieser Beschränkung soll verhindert werden, dass die Bundesanwaltschaft im Unterschied zu heute ein ihr genehmes Zwangsmassnahmengericht aussuchen kann.

Auch wenn die Zwangsmassnahmen in Fällen der Bundesgerichtsbarkeit von kantonalen Zwangsmassnahmengerichten genehmigt oder angeordnet werden, muss doch sichergestellt sein, dass der Rechtsmittelweg nicht an eine kantonale Beschwerdeinstanz führt, sondern an die Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts.

2.4 Das erstinstanzliche Gericht (Art. 26-27)

Die heutige Strafkammer des Bundesstrafgerichts entspricht grundsätzlich den Vorgaben der neuen Strafprozessordnung und kann als solche beibehalten werden. Neu soll das Bundesstrafgericht allerdings über *eine* oder *mehrere* Strafkammern verfügen (vgl. Art. 24). Dies soll dem Gericht den nötigen Spielraum gewährleisten, die Zahl seiner Kammern bei Bedarf zu erweitern.

Neu zu regeln ist die Frage der Spruchkörper. Nach geltendem Recht entscheidet die Strafkammer als Einzelgericht in Fällen, in denen eine Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr in Betracht kommt (Art. 27 Abs. 1 Bst. a SGG), in Dreierbesetzung für Strafen bis zu zehn Jahren (Art. 27 Abs. 1 Bst. b SGG) und in Fünferbesetzung für Strafen über dieser Grenze (Art. 27 Abs. 1 Bst. c SGG). Zudem kann die beschuldigte Person, die an das Einzelgericht überwiesen wird, verlangen, dass stattdessen eine Dreierkammer die Strafsache beurteilt (Art. 27 Abs. 3 SGG).

Die letztgenannte Möglichkeit kennt die StPO nicht; die Beibehaltung von Artikel 27 Absatz 3 SGG würde dem neuen Recht widersprechen. Auf die Ergänzung des Einzelgerichts durch zwei weitere Gerichtsmitglieder auf Wunsch der beschuldigten Person ist daher zu verzichten. Dies fällt umso leichter, als bisher nie von diesem Recht Gebrauch gemacht wurde.

Artikel 19 Absatz 2 E-StPO erlaubt dem Bund und den Kantonen die Errichtung eines Einzelgerichts für die Beurteilung von Verbrechen und Vergehen mit Ausnahme derer, für welche die Staatsanwaltschaft eine Freiheitsstrafe von mehr als zwei Jahren, eine Verwahrung nach Artikel 64 StGB (SR 311.0), eine Behandlung nach Artikel 59 Absatz 3 StGB oder, bei gleichzeitig zu widerrufenden bedingten Sanktionen, einen Freiheitsentzug von mehr als zwei Jahren beantragt. In die Zuständigkeit eines Einzelgerichts sollen auch alle Übertretungen fallen können.

Wenn der Bundesgesetzgeber dem Entwurf des Bundesrats folgt und dem Einzelgericht in Zukunft weiter reichende Kompetenzen eingeräumt werden können als dies heute nach Artikel 27 Absatz 1 Buchstabe a SGG der Fall ist, so gibt es keinen triftigen Grund, bei der Einführung der StPO im Bund diese Möglichkeit nicht

auszuschöpfen. Die einzelrichterliche Entscheidkompetenz bietet mit Blick auf das Beschleunigungsgebot und die Verfahrensökonomie vielmehr erhebliche Vorteile. Der Einzelrichter oder die Einzelrichterin der Strafkammer des Bundesstrafgerichts soll demnach mit den Kompetenzen nach Artikel 19 Absatz 2 E-StPO ausgestattet werden.

Die Einführung der StPO bietet Gelegenheit, die Frage der Besetzung des Kollegialgerichts einer neuen Prüfung zu unterziehen. Dabei ist der Tendenz Rechnung zu tragen, dass in den Kantonen Fünferbesetzungen, soweit ersichtlich, nur bei Gerichten mit Laienbeteiligung vorkommen, währenddem erstinstanzliche Berufsgerichte (wie etwa das bernische Wirtschaftsstrafgericht) in Dreierbesetzung tagen. Es besteht kein nennenswerter Grund dafür, bei der jetzigen Lösung zu bleiben: Die mit Blick auf die Sanktion schwersten Fälle unterscheiden sich im Schwierigkeitsgrad kaum von den weniger schweren, und ein Berufsgerecht mit drei Mitgliedern kann durchaus die Verantwortung auch für Freiheitsstrafen von über zehn Jahren übernehmen. Auf die Fünferbesetzung (Art. 27 Abs. 1 Bst. c SGG) kann deshalb verzichtet werden.

2.5 Die Beschwerdeinstanz (Art. 28-29)

Gemäss Artikel 20 Absatz 1 E-StPO beurteilt die Beschwerdeinstanz Beschwerden gegen Verfahrenshandlungen und die nicht der Berufung unterliegenden Entscheide der erstinstanzlichen Gerichte (Bst. a), der Strafverfolgungsbehörden (Bst. b) und des Zwangsmassnahmengerichts in den ausdrücklich vorgesehenen Fällen (Bst. c). Daneben sind der Beschwerdeinstanz und dem Bundesstrafgericht als solchem einige weitere Aufgaben gemäss Entwurf zur StPO zugeordnet, für deren Erfüllung wohl nur die Beschwerdeinstanz in Frage kommt.

Sie hat damit folgende Aufgaben, die sich aus der StPO ergeben:

- Entscheid bei Konflikten zwischen der Bundesanwaltschaft und kantonalen Strafbehörden (Art. 28 E-StPO, Zuweisung an das Bundesstrafgericht);
- Entscheid bei Gerichtsstandskonflikten (Art. 38 bis 40 E-StPO, Zuweisung an das Bundesstrafgericht);
- Entscheid bei Konflikten über die nationale Rechtshilfe (Art. 46 Abs. 2 E-StPO, Zuweisung an das Bundesstrafgericht);
- Entscheid über ein Ausstandsgesuch gegen ein gesamtes (kantonales) Berufungsgesuch (Art. 57 Abs. 1 Bst. d E-StPO, Zuweisung an das Bundesstrafgericht);
- Entscheid über Beschwerden gegen Entschädigungsentscheide kantonalen Urteile (Art. 133 Abs. 3 Bst. b E-StPO, Zuweisung an das Bundesstrafgericht);
- Entscheid über Zeugnisverweigerungsrechte (Art. 171 Abs. 2 E-StPO);
- Behandlung von Beschwerden gegen die Strafverfolgungsbehörden (Art. 401 Abs. 1 Bst. a E-StPO);

- Behandlung von Beschwerden gegen nicht berufungsfähige und nicht nur verfahrensleitende Verfügungen, Beschlüsse und Verfahrenshandlungen der erstinstanzlichen Gerichte (Art. 401 Abs. 1 Bst. b E-StPO);
- Behandlung von Beschwerden gegen die Zwangsmassnahmegerichte in den gesetzlich vorgesehenen Fällen: Art. 401 Abs. 1 Bst. c i.V.m. 221 Abs. 2, 278 Abs. 3, 280 Abs. 3, 284 Abs. 3 und 297 Abs. 3 E- StPO (vgl. Botschaft, S. 1381 Fn. 547).

Seit dem 1. Januar 2007 bestehen am Bundesstrafgericht zwei Beschwerdekammern: die Strafverfahrenskammer (I. Beschwerdekammer) und die Rechtshilfekammer in Strafsachen (II. Beschwerdekammer; Art. 9 des Reglements vom 20. Juni 2006 für das Bundesstrafgericht, SR 173.710). Diesen Kammern sollen die Aufgaben der Beschwerdeinstanz gemäss StPO zugewiesen werden. Diese Lösung scheint organisatorisch am einfachsten, da die erforderlichen Strukturen bereits bestehen.

Darüber hinaus muss sichergestellt bleiben, dass die Beschwerdekammern auch weiterhin die ihnen von anderen Bundesgesetzen übertragenen Aufgaben wahrnehmen können. Um dem Bundesstrafgericht grösstmögliche Organisationsautonomie zu gewährleisten, sieht Artikel 24 StBOG *eine* oder *mehrere* Beschwerdekammern vor. Das Gericht ist daher nicht an zwei Kammern gebunden. Wie die Zuteilung der Aufgaben auf die Kammern erfolgt, ist ebenfalls dem Bundesstrafgericht zu überlassen.

Die Beschwerdekammern des Bundesstrafgerichts sollen auch künftig als Kollegialgericht in Dreierbesetzung, unter Vorbehalt der präsidialen Befugnisse nach Artikel 403 E-StPO, entscheiden (s. Art. 29).

2.6 Das Bundesgericht als Berufungsgericht

2.6.1 Ausgestaltung

Als weitere Strafbehörde verlangt die Schweizerische Strafprozessordnung die Schaffung eines Berufungsgerichts, welches über Berufungen gegen Urteile der erstinstanzlichen Gerichte und über Revisionsgesuche entscheidet (Art. 21 Abs. 1 E-StPO). Nach dem Konzept der StPO ist das Berufungsgericht ein zweitinstanzliches Gericht mit umfassender Prüfungsbefugnis (Rechts- und Sachverhaltskontrolle; vgl. Art. 406 Abs. 2 und 3 E-StPO). Im Gegensatz zu den Kantonen mit ihren Ober- und Kantonsgerichten verfügt der Bund zurzeit über keinen analogen Spruchkörper: Das Bundesgericht prüft in Fällen der Bundesgerichtsbarkeit zwar auch Entscheide des Bundesstrafgerichts auf Beschwerde in Strafsachen hin; dabei nimmt es jedoch lediglich eine Rechts-, nicht aber eine Sachverhaltskontrolle vor (Art. 95 ff. BGG).

Künftig soll das Bundesgericht in Fällen der Bundesgerichtsbarkeit die Funktion des Berufungsgerichts im Sinne der Strafprozessordnung wahrnehmen, wodurch es zu einer Strafbehörde des Bundes im Sinne des StBOG wird (vgl. Art. 2 Abs. 2 Bst. d). Vorgesehen ist, dass gegen Entscheide der Strafkammer des Bundesstrafgerichts nicht mehr die Beschwerde in Strafsachen, sondern ausschliesslich die Berufung als vollkommenes ordentliches Rechtsmittel zulässig ist. Damit erweitert sich die Prüfungsbefugnis des Bundesgerichts in diesen Fällen auch auf den Sachverhalt. Gegen kantonal letztinstanzliche Urteile bleibt hingegen nach wie vor die Beschwerde in Strafsachen das einzige zulässige Rechtsmittel. Zwar geht den Parteien im Bundes-

strafverfahren damit gegenüber Parteien in kantonalen Verfahren eine Instanz verloren (s. Ziff. 2.6.2); dieser Nachteil ist jedoch zu relativieren: Die Beschwerde in Strafsachen gegenüber letztinstanzlichen kantonalen Urteilen dient in erster Linie der Gewährleistung einer einheitlichen Rechtsanwendung in der Schweiz. Dieser Problematik unterliegen die Fälle der Bundesgerichtsbarkeit nicht, da bereits durch das Bundesstrafgericht Gewähr für eine einheitliche Rechtsprechung besteht.

Das Bundesgericht zur Berufungsinstanz in Fällen der Bundesgerichtsbarkeit zu ernennen, ist die einfachste und pragmatischste Lösung. Organisatorisch ist sie problemlos umsetzbar, da auf bestehende Strukturen zurückgegriffen werden kann. Zusätzliche Kosten werden kaum verursacht. Zudem wird sich der Mehraufwand für das Bundesgericht in klaren Grenzen halten (vgl. Ziff. 2.6.3).

2.6.2 Alternativen

Geprüft wurden als Alternativen, im StBOG die Schaffung einer Berufungsinstanz für den Bund gesetzlich auszuschliessen, ein neues eigenständiges Bundesberufungsgericht zu schaffen oder das Berufungsgericht beim Bundesstrafgericht in Bellinzona anzusiedeln.

Die erste Variante ("Nulllösung") könnte für sich in Anspruch nehmen, mit den Mitteln des Bundes haushälterisch umzugehen. Den Parteien des Bundesstrafprozesses steht heute auch keine Berufung zur Verfügung. Für diese Lösung könnte man auch anführen, dass das Bundesstrafgericht – gerade im Bewusstsein, dass gegen seine Urteile keine Berufung zur Verfügung steht – seine Aufgabe als erstinstanzliches Gericht heute besonders sorgfältig wahrzunehmen versucht, was ihm als berufsmässig besetztem Spezialgericht vielleicht besser gelingt als einem kantonalen Bezirks- oder Einzelgericht, das im Massengeschäft zu versinken droht. Der Vorschlag liegt jedoch nicht auf der Linie des Entwurfs für eine schweizerische Strafprozessordnung. Dieser sieht eine Berufung gegen jedes erstinstanzliche Urteil vor. Die Botschaft des Bundesrats hält zudem ausdrücklich fest, auch der Bund müsse eine Berufungsinstanz vorsehen (BB1 2006 S. 1126 und 1382). Wenn der Bundesgesetzgeber den Kantonen ein zweistufiges Gerichtsmodell mit einem vollkommenen Rechtsmittel verordnet, so tut er dies mit guten Gründen. Dann aber ist ein Verzicht auf eine Berufung im Bundesstrafverfahren nicht zu rechtfertigen. Gerade bei komplexen Verfahren, wie sie in Bellinzona vor allem zu bewältigen sind, braucht es einen ausgebauten Rechtsschutz. Die Kantone könnten bei einem Verzicht auf die Berufung im Bundesverfahren zudem zu Recht rügen, der Bund sei nicht bereit, seine Pflichten wahrzunehmen. Es ist demnach sicherzustellen, dass gegen Urteile des Bundesstrafgerichts eine Berufung zur Verfügung steht.

Abzulehnen ist die Einrichtung eines völlig neuen und administrativ auf sich allein gestellten Berufungsgerichts an irgendeinem Standort in der Schweiz. Die zu erwartenden Fallzahlen reichen für die Auslastung eines professionellen Gerichts mit entsprechender Infrastruktur, welches Fälle in drei Sprachen beurteilt, nicht aus. Dieses wäre wirtschaftlich nur dann einigermaßen zu verkraften, wenn nur ein oder höchstens zwei Mitglieder vollamtlich tätig wären; die übrigen Mitglieder könnten nur ein bescheidenes nebenamtliches Pensum ausüben. Das Berufungsgericht würde demnach in den meisten Fällen nur aus einem hauptamtlich amtierenden Präsidenten und zwei aus den Kantonen (mit Vorteil aus den kantonalen Berufungsgerichten

rekrutierten) und aus der dortigen, auch künftig sehr unterschiedlichen Rechtspraxis stammenden Mitgliedern bestehen. Mit anderen Worten: Eine einheitliche Praxis, die vornehmste Aufgabe eines Berufungsgerichts, könnte gerade nicht sichergestellt werden. Diese Option wurde deshalb nicht weiter verfolgt.

Verworfen wurde ebenfalls die Variante, das Berufungsgericht beim Bundesstrafgericht in Bellinzona anzusiedeln. Diese Lösung hätte zwar für sich den Vorteil, dass beim Bund der gleiche Rechtsschutz geschaffen wird wie in kantonalen Verfahren: Gegen ein erstinstanzliches Urteil wäre die Berufung als vollkommenes Rechtsmittel an die Berufungsinstanz möglich, gegen dessen Urteil könnte wiederum die Einheitsbeschwerde in Strafsachen an die strafrechtliche Abteilung des Bundesgerichts in Lausanne ergriffen werden; den Parteien stünden demnach zwei Rechtsmittelinstanzen zur Verfügung. Da gemäss dieser Variante die erste und zweite Instanz beim Bundesstrafgericht in Bellinzona angesiedelt wären, ist sie jedoch geeignet, Bedenken betreffend der Garantie der richterlichen Unabhängigkeit zu wecken: Die Berufsrichter und -richterrinnen würden mit ihrem Urteil die Qualität der Arbeit ihrer erstinstanzlich tätigen Bürokollegen und -kolleginnen qualifizieren. Die Gefahr einer Beeinflussung, insbesondere im Bemühen, "überneutral" zu sein, steht damit zwangsläufig im Raum. Dass bei dieser Konstellation die eine oder andere Partei mit einem ungunstigen Gefühl in das Berufungsverfahren stiege, versteht sich von selbst. Weniger flexibel würde sich in Zukunft zudem die Aushilfe der Richter und Richterinnen in den verschiedenen Kammern ausgestalten lassen: Wer in der Strafverfahrens-kammer (Beschwerdekammer in Strafsachen) oder in der Strafkammer tätig wäre, dürfte aus Ausstandsgründen nicht in der Berufungskammer aushelfen und umgekehrt. Gleiches hat übrigens auch in der direkten Aushilfe zwischen Strafverfahrens-kammer und Strafkammer zu gelten.

2.6.3 Geringer Mehraufwand für das Bundesgericht

Im Gegensatz zur früheren Nichtigkeitsbeschwerde und heutigen Einheitsbeschwerde in Strafsachen kann mit der Berufung, wie sie in den Artikeln 406 ff. E-StPO konzipiert wurde, wie erwähnt auch die Würdigung des Sachverhaltes durch die Vorinstanz umfassend gerügt werden. Der Aufwand für die Behandlung der Berufungen dürfte demnach künftig tendenziell etwas grösser ausfallen als in den Fällen der Einheitsbeschwerde gegen oberinstanzliche kantonale Urteile.

Dieser Mehraufwand ist jedoch zu relativieren: Auch wenn die Berufung ein vollkommenes Rechtsmittel ist, ist ihre Behandlung bedeutend weniger aufwändig als die erstinstanzliche Fallbeurteilung: Das Berufungsgericht stellt regelmässig auf die Beweisabnahme des erstinstanzlichen Gerichts ab (Art. 397 E-StPO). Nach der Erfahrung in den Kantonen ist die Beweisergänzung im Appellationsverfahren die absolute Ausnahme.

Im Unterschied zu den Verfahren vor der ersten Instanz bestehen im Berufungsverfahren verschiedene Ausnahmen vom Grundsatz der Mündlichkeit: Ein Teil der Verfahren wird von Gesetzes wegen schriftlich abgewickelt (Art. 413 Abs. 1 E-StPO); die anderen Verfahren erfordern dem Grundsatz nach eine mündliche Verhandlung (Art. 412 E-StPO), doch kann die Verfahrensleitung im Einverständnis mit den Parteien in den meisten dieser Fälle ein schriftliches Verfahren anordnen, nämlich immer dann, wenn Urteile des Einzelgerichts zur Diskussion stehen (Art. 19

Abs. 2 E-StPO erlaubt dem Bund, ein Einzelgericht mit weiter reichenden Kompetenzen einzuführen, als dies heute nach Art. 27 Abs. 1 Bst. a SGG der Fall ist) oder wenn, bei Urteilen des Kollegialgerichts, die Anwesenheit der beschuldigten Person nicht erforderlich ist (Art. 413 Abs. 2 E-StPO). Entsprechend den Erfahrungen in den Kantonen ist damit zu rechnen, dass das Berufungsverfahren schergewichtig schriftlich durchgeführt werden wird.

Das Berufungsverfahren ist in zweierlei Hinsicht fokussiert: Erstens werden in sehr vielen Fällen nur Teile des erstinstanzlichen Urteils angefochten, sodass sich das Berufungsgericht (von Ausnahmen abgesehen: Art. 411 Abs. 2 E-StPO) mit den übrigen Punkten nicht befassen muss. Zweitens ist es einfacher, einen Sachverhalt und eine Rechtslage zu beurteilen, die bereits Gegenstand einer fundierten Begründung durch eine richterliche Vorinstanz waren.

2.6.4 Zu ändernder Erlass (Anhang)

Bewusst wird darauf verzichtet, diesen neuen Zuständigkeitsbereich des Bundesgerichts im StBOG zu regeln, da ansonsten die Einheit des Bundesgerichtsgesetzes, welches die Zuständigkeiten und Verfahrensbestimmungen des Bundesgerichts umfassend regelt, zunichte gemacht würde. Hingegen ist das BGG an die Aufgabenerweiterung anzupassen. Der Anhang zum StBOG sieht eine entsprechende Gesetzesrevision vor. Der neue *Artikel 119a Absatz 2* Bundesgerichtsgesetz wird insbesondere klarstellen, dass sich das Berufungsverfahren nach den Bestimmungen der Strafprozessordnung richtet.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

3.1 1. Titel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand

Artikel 1 verweist auf die zwei wichtigsten Regelungsinhalte des StBOG: Das Gesetz enthält für den Bereich der Bundesgerichtsbarkeit einerseits ausführende, andererseits ergänzende Bestimmungen zur StPO. Der Begriff "Bundesgerichtsbarkeit" nimmt Bezug auf die Artikel 23 und 24 E-StPO. Unter die Ausführungsbestimmungen fallen diejenigen des 2. und 3. Titels des StBOG. Sie enthalten grundsätzliche, aber auch detaillierte Organisationsbestimmungen zu den Strafbehörden des Bundes, welche sich aus der StPO ergeben. Die ergänzenden Bestimmungen sind im 4. Titel aufgeführt und beziehen sich auf das Verfahrensrecht.

Bewusst wurde eine möglichst offene und abstrakte Formulierung gewählt. Diese vermag die verschiedenartigen Aufgaben (Regelung der Bezeichnung, Wahl, Zusammensetzung, Organisation und Befugnisse der einzelnen Strafbehörden und der ergänzenden Verfahrensbestimmungen) des StBOG am ehesten abzudecken. Aufgrund der zahlreichen Ausnahmen wird darauf verzichtet, die Bezeichnung der Strafbehörden sowie die Regelung von deren Wahl, Zusammensetzung etc. explizit als Aufgaben des StBOG aufzuführen. Ansonsten wären in Bezug auf die Polizei, die kantonalen Zwangsmassnahmenrichter und die Bundesrichter sogleich wieder Vorbehalte anzubringen, da deren Wahl, Organisation etc. gerade nicht durch das

StBOG geregelt werden. Verzichtet wird ebenfalls auf die Nennung eines allgemeinen Vorbehalts der Spezialgesetzgebung.

Art. 2 Strafbehörden des Bundes

Artikel 2 zählt alle Strafbehörden des Bundes auf. Die begriffliche Unterscheidung von Strafverfolgungsbehörden und gerichtlichen Behörden ist auf Artikel 12 und 13 E-StPO zurückzuführen.

Absatz 2 lehnt sich in der Formulierung an Artikel 13 E-StPO an. Bewusst wird nicht von richterlichen Behörden des Bundes gesprochen, weil die kantonalen Zwangsmassnahmerichter nicht darunter fallen. In Bezug auf diese kann der Bund keine Aufsichtsfunktionen wahrnehmen und die Richter und Richterinnen auch nicht selber wählen.

Absatz 2 Buchstabe b verzichtet auf eine Nennung der für die Berufungen zuständigen Kammer oder Abteilung des Bundesgerichts, da die Festlegung der Bezeichnung gemäss Bundesgerichtsgesetz in der Kompetenz des Bundesgerichts liegt (Art. 13 BGG).

Art. 3 Verfahrenssprache

Bei der Festlegung und Bestimmung der Verfahrenssprache handelt es sich um "Ergänzende Verfahrensbestimmungen" im Sinne des 4. Titels. Aufgrund der Bedeutung der Verfahrenssprache für die Rechtsunterworfenen ist es jedoch angebracht, sie im 1. Titel "Allgemeine Bestimmungen" zu integrieren, zumal die einmal bezeichnete Verfahrenssprache dem Grundsatz nach in allen Verfahrensstadien und für alle Strafbehörden des Bundes gilt.

Grundlage für *Absatz 1* ist Artikel 65 E-StPO, der dem Bund und den Kantonen die Bestimmung der "Amtssprachen" ihrer Strafbehörden auferlegt. Da die "Amtssprachen" des Bundes in der Bundesverfassung (Art. 70) bereits festgelegt sind, bezieht sich die Bestimmung – soweit sie den Bund betrifft – auf die Festlegung der "Verfahrenssprache" abzielen. Die aufgeführten Verfahrenssprachen decken sich mit den Amtssprachen Deutsch, Französisch und Italienisch. Verzichtet wird auf Rätoromanisch als Verfahrenssprache.

Nach *Absatz 2* hat die Bundesanwaltschaft als Leiterin des Vorverfahrens die Verfahrenssprache festzulegen. Die Bestimmung zählt auf, woran sich die Bundesanwaltschaft bei der Festlegung der Sprache orientieren muss (Sprache am Ort der ersten Untersuchungshandlungen, Sprachkenntnisse der Verfahrensbeteiligten, Sprache der wesentlichen Akten). Ausnahmsweise können auch die zur Verfügung stehenden Ressourcen ein Kriterium bilden.

Grundsätzlich gilt die Verfahrenssprache bis zum rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens (*Absatz 3*). Wie bei jeder verfahrensleitenden Verfügung kann jedoch aus wichtigen Gründen auf diesen Entscheid zurückgekommen werden (*Absatz 4*). Das Gesetz nennt als Beispiele die Trennung und Vereinigung von Verfahren.

Anders als gemäss Artikel 97 Absatz 2 BStP bedient sich die Bundesanwaltschaft auch im mündlichen Verfahren vor Gericht der bezeichneten Verfahrenssprache.

3.2

2. Titel: Die Strafverfolgungsbehörden

3.2.1

1. Kapitel: Polizei

Art. 4

Wahrnehmung der polizeilichen Aufgaben

Artikel 4 bestimmt, welche Polizeikräfte die Aufgaben der gerichtlichen Polizei im Sinne von Artikel 12 Buchstabe a E-StPO wahrnehmen. Es sind dies die Bundeskriminalpolizei (Bst. a), weitere Einheiten des Bundesamtes für Polizei (Bst. b), andere Bundesbehörden (Bst. c) sowie die kantonalen Polizeikräfte (Bst. d). Im Unterschied zur BKP handelt es sich bei den in den Buchstaben b bis d aufgeführten Behörden teilweise nicht um solche, welche zur Hauptsache als gerichtliche Polizei tätig sind. Es muss somit sichergestellt werden, dass die Grundlagen der StPO auf sie nur Anwendung finden, soweit sie im Rahmen der Strafverfolgung tätig werden. Im Unterschied zum heutigen Recht, das alle Beamten und Angestellten des Bundes und der Kantone "in ihrem Wirkungskreis" zu Polizisten erklärt (Art. 17 Abs. 2 BStP), greift der Anwendungsbereich von Artikel 4 Buchstabe b bis d enger:

Buchstabe b und c halten fest, dass Angehörige weiterer Einheiten des Bundesamtes für Polizei und andere Bundesbehörden nur soweit als Polizei gemäss StBOG und StPO gelten, als das Bundesrecht vorsieht, dass sie Aufgaben im Rahmen der Strafverfolgung wahrnehmen. Es bedarf somit einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage. Die Formulierung "im Rahmen der Strafverfolgung" lehnt sich an Artikel 15 Absatz 1 E-StPO an. Implizit vorausgesetzt wird zusätzlich, dass die genannten Behörden in ihrem Aufgabenbereich auch tatsächlich handeln bzw. untätig bleiben, obwohl von Gesetzes wegen eine Handlungspflicht besteht.

Zu denken ist bei *Buchstabe b* beispielsweise an die Mitglieder des Bundessicherheitsdienstes (BSD), bei *Buchstabe c* etwa an das Grenzwachtkorps, die Zollverwaltung, die Bahnpolizei oder an Verwaltungsstrafbehörden.

Gemäss *Buchstabe d* sind kantonale Polizeikräfte ebenfalls zu den Strafverfolgungsbehörden des Bundes zu zählen, sofern sie im Zusammenwirken mit Strafbehörden des Bundes polizeiliche Aufgaben im Rahmen der Strafverfolgung wahrnehmen. Bundesanwaltschaft und Bundeskriminalpolizei werden auch künftig nicht darauf verzichten können, Polizeikräfte der Kantone und Gemeinden in Anspruch zu nehmen. Soweit es sich um spontane Unterstützung handelt, etwa bei der Sicherstellung von Falschgeld und Festnahme der verdächtigen Person, ist dies in Artikel 27 Absatz 1 E-StPO geregelt. Geht es um eigentliche Rechtshilfe, also etwa um die Durchführung von Verfahrenshandlungen durch einen Kanton auf Ersuchen des Bundes, so finden die Artikel 41 ff. E-StPO über die nationale Rechtshilfe Anwendung. Einschlägig sind insbesondere Artikel 41 Absatz 3 (direkte Rechtshilfe innerhalb der Polizei), Artikel 45 (Unentgeltlichkeit) und Artikel 47 Absatz 1 E-StPO (Durchführung von Verfahrenshandlungen). Im einen wie im anderen Fall handeln die Behörden ausschliesslich als kantonale Polizeikräfte. Eine Unterstellung unter das StBOG wäre nicht sachgerecht.

Davon zu unterscheiden ist die Tätigkeit kantonalen Polizeikräfte, die sie als Polizei des Bundes ausführt. Dabei geht es um Tätigkeiten, für die das Bundesamt für Polizei nicht eingerichtet ist, weil es über keine sicherheitspolizeilichen Elemente verfügt. Soweit in solchen Fällen kantonale Polizeikräfte im Rahmen von gemeinsamen Aktionen mit den Strafbehörden des Bundes zum Einsatz kommen, gelten sie

3.2.2 2. Kapitel: Bundesanwaltschaft

3.2.2.1 1. Abschnitt: Behörde, Zusammensetzung und Sitz

Art. 6 Behörde

Nach Art. 14 Abs. 1 E-StPO bezeichnet der Bund seine Strafbehörden. Er hat demnach auch festzulegen, wer die Aufgaben der Staatsanwaltschaft des Bundes ausübt. Dies soll wie bis anhin die Bundesanwaltschaft tun.

Art. 7 Zusammensetzung

Artikel 7 äussert sich über die personelle Zusammensetzung der Bundesanwaltschaft. Die Buchstaben a bis d zählen in hierarchischer Reihenfolge die gegen Ausen in Erscheinung tretenden Verantwortungsträger der Bundesanwaltschaft auf:

- *Buchstabe a* stellt konsequenterweise den Bundesanwalt oder die Bundesanwältin voran. Er oder sie steht wie bis anhin an der Spitze der Bundesanwaltschaft (s. Art. 9).
- *Buchstabe b* erwähnt den Stellvertreter oder die Stellvertreterin des Bundesanwalts oder der Bundesanwältin (s. Art. 10).
- *Buchstabe c* führt die Leitenden Staatsanwälte und Staatsanwältinnen auf, die jeweils einer Einheit der Bundesanwaltschaft vorstehen (s. Art. 11).
- *Buchstabe d* verweist auf die Staatsanwälte und Staatsanwältinnen, die normalerweise die einzelnen Verfahren führen. Bewusst wird auf Gesetzesstufe auf die Nennung von Assistenzstaatsanwälten und -anwältinnen verzichtet. Der Bundesanwaltschaft steht es allerdings frei, unterschiedliche Kategorien im Sinne des genannten Beispiels zu schaffen.
- *Buchstabe e* umfasst schliesslich alle weiteren Mitarbeitenden der Bundesanwaltschaft. Dazu zählen die Personen, die direkt in die Verfahren involviert sind und die Staatsanwälte und Staatsanwältinnen unterstützen (Protokollführer und -führerinnen, Kanzleipersonal) wie auch diejenigen, die in der Verwaltung der Bundesanwaltschaft tätig sind und nicht für die einzelnen Verfahren eingesetzt werden (z.B. Juristen und Juristinnen des Rechtsdienstes, Mitarbeitende der Buchhaltung). Unter Buchstabe e fallen auch diejenigen Personen, die für den Vollzug der Urteile durch die Bundesanwaltschaft zuständig sind (s. Art. 65).

Das StBOG verzichtet darauf, unterhalb der Stufe des Stellvertretenden Bundesanwalts oder der Stellvertretenden Bundesanwältin den personellen Bestand der Bundesanwaltschaft gesetzlich festzulegen. Damit soll flexibel auf die Anforderungen der Strafverfolgung reagiert werden können.

Art. 8 Sitz und Zweigstellen

Artikel 8 hält als wichtige Organisationsbestimmung neu auf Gesetzesstufe fest, dass sich der Sitz der Bundesanwaltschaft in Bern befindet. Heute befinden sich überdies Zweigstellen in Lausanne, Lugano und Zürich. Um flexibel auf veränderte Verhältnisse reagieren zu können, wird allerdings darauf verzichtet, auch die Zweigstellen im Gesetz aufzuführen. Gemäss *Absatz 2* kann die Bundesanwaltschaft mit Genehmigung des EJPD selber Zweigstellen einrichten und aufheben. Die entsprechenden

Bestimmungen sind in ein zu veröffentlichendes Reglement aufzunehmen (vgl. Art. 15).

3.2.2.2 2. Abschnitt: Organisation und Befugnisse

Art. 9 Bundesanwalt oder Bundesanwältin

Artikel 9 regelt die Rechte und Pflichten des Bundesanwalts oder der Bundesanwältin auf Gesetzesstufe.

Absatz 1 bringt als Grundsatz zum Ausdruck, dass der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin die Bundesanwaltschaft leitet. Er oder sie ist allen weiteren Angehörigen der Bundesanwaltschaft hierarchisch vorgestellt. Daraus ergibt sich, dass er oder sie die Gesamtverantwortung für den von ihm oder ihr geführten Betrieb trägt.

Absatz 2 hält fest, dass der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin die Verantwortung für die fachgerechte und wirksame Abwicklung der Verfahren trägt (Bst. a). Ihm oder ihr kommt weiter die unternehmerische Verantwortung zu, dass die Bundesanwaltschaft zweckmässig aufgebaut und betrieben wird (Bst. b) und dass Mitarbeitende, Finanz- und Sachmittel wirksam eingesetzt werden (Bst. c).

Art. 10 Stellvertretender Bundesanwalt oder stellvertretende Bundesanwältin

Die Bundesanwaltschaft verfügt neu nur noch über *einen* stellvertretenden Bundesanwalt oder *eine* stellvertretende Bundesanwältin. Dies entspricht am ehesten der Vorstellung, dass die Hauptverantwortung und die wichtigsten Kompetenzen auf möglichst wenige Köpfe verteilt werden sollen.

Absatz 2 bringt zum Ausdruck, dass er oder sie grundsätzlich die gleichen Kompetenzen und Zuständigkeiten wie der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin hat. Dies ermöglicht eine umfassende Vertretung, insbesondere auch in Fällen, wo eine Absprache zwischen dem Bundesanwalt und seinem Stellvertreter aufgrund äusserer Umstände nicht oder nicht mehr möglich ist. Dies schliesst allerdings nicht aus, dass der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin im einzelnen Vertretungsfall die Vertretungsmacht seines oder ihres Stellvertreters bzw. seiner oder ihrer Stellvertreterin mittels Weisung beschränkt.

Art. 11 Leitende Staatsanwälte und Staatsanwältinnen

Die Bestimmung weist den Leitenden Staatsanwälten und Staatsanwältinnen je eine Einheit der Bundesanwaltschaft zur Führung zu. Aus wie vielen Einheiten die Bundesanwaltschaft besteht und welche Aufgaben den jeweiligen Einheiten zukommt, liegt in der Organisationsautonomie der Bundesanwaltschaft und damit beim Bundesanwalt oder der Bundesanwältin (vgl. Art. 15). Damit sind Zahl und Aufgaben der Leitenden Staatsanwälten und Staatsanwältinnen offen.

Bewusst wird darauf verzichtet, die Aufgaben der einzelnen Staatsanwälte und Staatsanwältinnen zu regeln. Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, dass ihnen gegenüber dem Bundesanwalt oder der Bundesanwältin und den Leitenden Staatsanwälten und Staatsanwältinnen weder in fachlicher noch in organisatorischer Hinsicht Autonomie zukommt.

Artikel 12 bezieht sich sowohl auf das generelle Weisungsrecht als auch auf das Recht, im Einzelfall Weisungen erlassen zu können. Beides umfasst organisatorische Anweisungen ebenso wie fachliche Direktiven, beispielsweise zwecks einheitlicher und rechtsgleicher Ausgestaltung aller Verfahren oder den bestimmten Gang eines konkreten Verfahrens.

Absatz 1

Das Weisungsrecht bildet das Gegenstück zur übernommenen Verantwortung. Es soll deshalb allen zukommen, die Führungsfunktionen innerhalb der Bundesanwaltschaft wahrnehmen:

- Das Weisungsrecht steht dem Bundesanwalt oder der Bundesanwältin – und damit auch dem stellvertretenden Bundesanwalt oder der stellvertretenden Bundesanwältin im Vertretungsfall – gegenüber allen Angehörigen bzw. gegenüber allen Einheiten der Bundesanwaltschaft zu (Bst. a).
- Es steht weiter den Leitenden Staatsanwälten und Staatsanwältinnen zu, allerdings nur beschränkt auf die ihnen unterstellten Angehörigen bzw. die ihnen zugewiesenen Einheiten der Bundesanwaltschaft (Bst. b).

Aus der hierarchischen Ausgestaltung der Bundesanwaltschaft ergibt sich von selber, dass die Weisung des Bundesanwalts oder der Bundesanwältin eine allfällige gegenteilige Weisung eines Leitenden Staatsanwalts oder einer Leitenden Staatsanwältin aufzuheben vermag.

Sollte die Bundesanwaltschaft weiterhin an verschiedenen Kategorien von Staatsanwälten und Staatsanwältinnen festhalten, wäre durch eine generelle Weisung sicherzustellen, dass die vorgesetzten Staatsanwälte und Staatsanwältinnen gegenüber den untergeordneten (z.B. Assistenzstaatsanwälten) ebenfalls ein Weisungsrecht haben.

Mit Einführung dieses Gesetzes und der gleichzeitigen Aufhebung des SGG fallen die von der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts gestützt auf Artikel 28 Abs. 2 SGG erlassenen Weisungen an die Bundesanwaltschaft dahin.

Absatz 2 stellt sicher, dass die Verantwortungsträger in der Bundesanwaltschaft in allen Phasen Einfluss auf den Gang eines konkreten Verfahrens nehmen können: Die in Absatz 1 genannten Personen sind berechtigt, Weisungen über die Einleitung, die Durchführung oder den Abschluss einzelner Verfahren sowie über die Vertretung der Anklage und die Ergreifung von Rechtsmitteln zu erlassen. Denkbar ist beispielsweise, dass der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin jede Anklageschrift vorgängig genehmigen will.

Die Bestimmung geht teilweise zurück auf die Absätze 1 und 2 von Artikel 15a E-BStP (Aufsichtsvorlage). Verzichtet wurde hingegen auf Übernahme der Absätze 3 – 5 in das StBOG:

- Artikel 15a Absatz 3 E-BStP sah vor, dass die Weisungen des Bundesanwaltes oder der Bundesanwältin, die sich auf ein einzelnes Verfahren beziehen, schriftlich zu begründen sind. Eine derartige Regelung steht jedoch im Widerspruch zu einem streng hierarchisch geführten Organisationsmodell. Im Vergleich zum

StBOG kam den einzelnen Staatsanwälten und Staatsanwältinnen gemäss der Aufsichtsvorlage auch mehr Autonomie zu.

- Artikel 15a Absatz 4 E-BStP sah ein Ausstandsrecht der Staatsanwälte und Staatsanwältinnen für den Fall vor, dass sie eine Weisung als rechtswidrig betrachteten. Da eine solche Weisung für die Angestellten der Bundesanwaltschaft sowieso unbeachtlich wäre, erscheint eine explizite Regelung nicht notwendig.
- Artikel 15a Absatz 5 E-BStP untersagte dem Bundesanwalt oder der Bundesanwältin, gegenüber dem Staatsanwalt, der vor Gericht die Anklage vertritt, während der Gerichtsverhandlung Weisungen zu erlassen. Auch diese Bestimmung steht im Widerspruch zur hierarchisch aufgebauten Verantwortlichkeit innerhalb der Bundesanwaltschaft.

Art. 13 Genehmigung von Verfügungen

Artikel 13 sieht vor, dass Einstellungs-, Nichtanhandnahme- und Sistierungsverfügungen von Staatsanwälten und Staatsanwältinnen der Genehmigung durch den Leitenden Staatsanwalt oder die Leitende Staatsanwältin bedürfen. Gleiches gilt für entsprechende Verfügungen von Leitenden Staatsanwälten oder Staatsanwältinnen, die der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin zu genehmigen hat.

Durch die Nachkontrolle der Vorgesetzten soll sichergestellt werden, dass der Verfahrensabbruch bzw. der Verzicht auf die Eröffnung eines Verfahrens aus rein sachlichen Gründen erfolgt. Die Bestimmung zielt darauf ab, Korruptionsfälle zu vermeiden.

Um gegen Aussen den Eindruck einer uneinigen und damit schwachen Bundesanwaltschaft zu vermeiden – der verfahrensleitende Staatsanwalt beantragt Aufhebung, die Leitende Staatsanwältin verweigert die Genehmigung – steht es der Bundesanwaltschaft frei, mittels Weisung zu regeln, dass dieses Dilemma durch Vorprüfung umgangen wird.

Art. 14 Rechtsmittel der Bundesanwaltschaft

Absatz 1 zählt auf, wer innerhalb der Bundesanwaltschaft zur Ergreifung von Rechtsmitteln berechtigt ist. Es sind dies der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin, die Leitenden Staatsanwälte und Staatsanwältinnen sowie die einzelnen Staatsanwälte und Staatsanwältinnen, die die Anklage erhoben und vertreten haben. Letztere sollen damit in ihrer Arbeit aufgewertet werden.

Die Regelung schliesst allerdings nicht aus, dass der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin den Kreis der Berechtigten mittels Weisung im Einzelfall wieder einschränkt (Art. 15 Abs. 3 E-BStP [Aufsichtsvorlage] sah vor, dass nicht die Staatsanwälte, sondern lediglich der Bundesanwalt über die Ergreifung von Rechtsmitteln befindet). Namentlich in Bezug auf die Berufungen könnte damit allerdings kein Arbeitsschritt eingespart werden, da nach Erhalt der schriftlichen Begründung noch einmal über die Aufrechterhaltung der Berufung zu entscheiden ist (vgl. Art. 407 E-StPO, der ein mehrgliedriges Verfahren vorsieht).

Absatz 2 hält fest, dass dem gleichen Personenkreis auch das Recht zusteht, die Rechtsmittel zu beschränken oder zurückzuziehen bzw. im Fall von Berufungen diese in Anschlussberufungen umzuwandeln.

Absatz 1 überträgt dem Bundesanwalt oder der Bundesanwältin die Kompetenz, die notwendigen Bestimmungen über die Organisation der Bundesanwaltschaft in der Form eines Reglements zu erlassen, das veröffentlicht wird. Faktisch steht es dem Bundesanwalt oder der Bundesanwältin frei, auch mehrere Reglemente zu erlassen. Formell handelt es sich um eine Rechtsverordnung, die in der amtlichen Gesetzesammlung publiziert werden soll (Häfelin/Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6. Auflage, Zürich 2005, S. 547). Dadurch wird Transparenz im Hinblick auf die Organisation der Bundesanwaltschaft geschaffen.

Der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin hat es in der Hand, die Bundesanwaltschaft als schlagkräftigen und effizienten Betrieb aufzubauen. Eine allzu detaillierte Regelung durch das Gesetz könnte den Handlungsspielraum der Bundesanwaltschaft übermässig einschränken. Im Vergleich zum Bundesstrafgericht fällt die Organisation der Bundesanwaltschaft denn auch durch ihre geringe Normdichte auf. Als Behörde, die nicht der Judikative zuzuordnen ist, ist die Bundesanwaltschaft allerdings auch weit weniger als die Gerichte auf eine im Gesetz detailliert geregelte Organisationsstruktur angewiesen. Eine solche vermag wesentlich zur Unabhängigkeit der Justiz beizutragen, indem sie die Richter und Richterinnen vor zahlreichen Beeinflussungsfaktoren befreit und damit den Anspruch auf ein verfassungsmässiges Gericht (vgl. Art. 30 Abs. 1 BV) einlöst. Den Mitgliedern der Bundesanwaltschaft kommt eine andere Rolle zu. In ihrem Fall sieht das Gesetz eine gewisse Einflussmöglichkeit durch vorgesetzte Stellen innerhalb der Bundesanwaltschaft und – in generell-abstrakter Weise – durch den Bundesrat gerade vor. Entsprechend bedarf es auch in geringerem Mass einer formell-gesetzlichen Absicherung ihrer Organisationsstruktur.

Im organisatorischen Bereich zu regeln sind u.a. der Aufbau und die Organisation des Sitzes sowie der Zweigstellen, die Aufgaben und Kompetenzen des Stellvertretenden Bundesanwalts oder der Stellvertretenden Bundesanwältin sowie der Leitenden Staatsanwälte und Staatsanwältinnen, die Grundsätze der Geschäftszuteilung oder die Zuständigkeit in Fällen der Zuweisung gemäss StPO (z.B. Art. 24 Abs. 2, 26 oder 57 Abs. 1 Bst. a E-StPO).

Absatz 2

Die Grundlage für die Regelung der Information ergibt sich aus Art. 72 E-StPO. So besteht Gewähr, dass für die ganze Bundesanwaltschaft eine einheitliche Informationspolitik betrieben wird.

Art. 16 Öffentlichkeitsprinzip

Die Bestimmung entspricht sinngemäss Artikel 25a SGG.

3.2.2.3

3. Abschnitt: Wahl und Anstellung, Amtsdauer, personalrechtliche Stellung

Art. 17 Wahl und Anstellung

Absatz 1 ermächtigt den Bundesrat, den Bundesanwalt oder die Bundesanwältin (Bst. a), den Stellvertretenden Bundesanwalt oder die Stellvertretende Bundesanwältin (Bst. b) sowie die Leitenden Staatsanwälte und Staatsanwältinnen (Bst. c) zu wählen. Diese Wahlkompetenz entspricht dem geltenden Recht, doch ist sie heute nur partiell auf formell-gesetzlicher Ebene geregelt (Art. 16 Abs. 2 und 3 BStP). Gemäss *Buchstabe c* erfolgt die Wahl der Leitenden Staatsanwälte und Staatsanwältinnen auf Antrag des Bundesanwaltes oder der Bundesanwältin. Der Bundesrat ist verpflichtet, die entsprechenden Vorschläge zur Kenntnis zu nehmen, doch wird er dadurch in seiner Wahl nicht eingeschränkt.

Absatz 2 hält fest, dass der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin die restlichen Staatsanwälte und Staatsanwältinnen anstellt.

Art. 18 Amtsdauer

Das StBOG hält an der Amtsdauer für den Bundesanwalt oder die Bundesanwältin, den Stellvertretenden Bundesanwalt oder die Stellvertretende Bundesanwältin sowie alle Staatsanwälte und Staatsanwältinnen fest. Die Amtsdauer wird wie bis anhin auf vier Jahre festgelegt (vgl. Art. 16 Abs. 2 letzter Satz BStP). Obwohl den Angehörigen der Bundesanwaltschaft formell keine den Gerichtspersonen vergleichbare justizielle Funktion zukommt (vgl. die Erläuterungen zu Art. 15), bietet eine feste Amtsdauer doch eine gewisse Gewähr vor unzulässiger Einflussnahme (vgl. auch die Formulierung in Art. 9 Abs. 5 des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 [BPG, SR 172.220.1]).

Art. 19 Personalrechtliche Stellung

Artikel 19 erklärt für alle Mitarbeitenden der Bundesanwaltschaft die Bestimmungen des Bundespersonalrechts anwendbar. Damit gelten sowohl für den Bundesanwalt oder die Bundesanwältin, den Stellvertretenden Bundesanwalt oder die Stellvertretende Bundesanwältin, für alle Staatsanwälte und Staatsanwältinnen sowie die restlichen Mitarbeitenden der Bundesanwaltschaft die Bestimmungen des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 (BPG, SR 172.220.1) und der darauf beruhenden Bundespersonalverordnung. Dies ist nach geltendem Recht nicht anders.

Vor dem Hintergrund der Ereignisse um den vormaligen Bundesanwalt interessieren vor allem die Modalitäten des Kündigungsrechts: Einem auf Amtsdauer gewählten Bundesanwalt kann heute ordentlich, auf Ende einer Amtsdauer gekündigt werden (Art. 32 Abs. 3 Bst. b BPV). Einzig bei gravierenden Verfehlungen ist eine fristlose Kündigung *jederzeit* zulässig; dies setzt jedoch voraus, dass die Weiterführung des Arbeitsverhältnisses der anderen Partei in guten Treuen nicht mehr zumutbar ist (Art. 32 Abs. 3 Bst. a BPV i.V.m. Art. 12 Abs. 7 BPG).

Da an der Amtsdauer festgehalten werden soll (vgl. Art. 18), ist eine andere Ausgestaltung des Kündigungsrechts nicht denkbar. Ausgeschlossen ist insbesondere eine (ordentliche) Kündigungsfrist, die von jener der Amtsdauer abweicht, da dies die Amtsdauer ad absurdum führen würde. Denkbar wäre einzig, alle Staatsanwälte und Staatsanwältinnen vom Privileg der Amtsdauer auszunehmen. Der dadurch verur-

sachte ideelle Schaden wäre jedoch weitaus grösser als ein damit verbundener allfälliger finanzieller Gewinn.

Vor diesem Hintergrund spricht nichts dagegen, alle Mitarbeitenden der Bundesanwaltschaft auch künftig dem Bundespersonalrecht zu unterstellen.

3.2.2.4 4. Abschnitt: Aufsicht

Art. 20 Grundsatz

Artikel 20 orientiert sich an der Aufsichtsvorlage (vgl. Art. 15 Abs. 4 und 16 Abs. 1 E-BStP), unterstellt die Bundesanwaltschaft aber nicht der Aufsicht des EJPD, sondern des Bundesrates (dazu oben, Ziff. 2.2.2).

Absatz 1 legt den Grundsatz fest, dass die Bundesanwaltschaft der Aufsicht des Bundesrates untersteht. Die Aufsicht geht vom herkömmlichen Begriff der Dienstaufsicht aus. Diese hat generell für eine Sicherstellung der rechtmässigen, zweckmässigen und wirksamen Aufgabenwahrnehmung zu sorgen. Sie erstreckt sich auf alles, was für den rechtmässigen und geordneten Ablauf des Dienstbetriebes erforderlich ist. Die zur tatsächlichen Ausübung der Aufsicht notwendigen Handlungen werden durch das EJPD ausgeübt, weil die Wahrnehmung der tatsächlichen Aufsicht durch den Gesamtbundesrat praktisch nicht möglich erscheint.

Heute behandelt die Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts im Rahmen ihrer fachlichen Aufsicht gestützt auf Artikel 28 Absatz 2 SGG auch Aufsichtsbeschwerden im Sinne von Artikel 71 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Neu kommt diese Zuständigkeit dem Bundesrat zu.

Absatz 2 bringt zum Ausdruck, dass der Bundesrat der Bundesanwaltschaft auch Weisungen über die Wahrnehmung ihrer Aufgaben erteilen kann. Zulässig sind generell-abstrakte Weisungen, die keinen konkreten Fall betreffen. Inhaltlich können diese Bezug nehmen auf die Organisation der Bundesanwaltschaft oder die Ausgestaltung der Verfahren (z.B. Weisungen über die Handhabung des Opportunitätsprinzips). Ob die Bundesanwaltschaft diese Weisungen tatsächlich einhält, hat das EJPD zu überprüfen. Es hat auch die Kompetenz, im Falle der Nichteinhaltung Massnahmen (etwa eine Ermahnung) gegenüber der Bundesanwaltschaft zu treffen.

Absatz 3 nimmt die heutige Regelung von Artikel 16 Absatz 4 erster Satz BStP auf und verdeutlicht sie. Mit dem Ausschluss der Weisungsbefugnisse zu Einzelfallentscheidungen bei der Einleitung, der Durchführung oder dem Abschluss (d.h. Einstellungen und andere Verfahrensbeendigungen) von Verfahren sowie bei der Vertretung der Anklage vor Gericht und bei der Ergreifung von Rechtsmitteln wird der politische Einfluss auf die Verfahren im Einzelfall ausgeschlossen. Unter den Begriff der Durchführung von Verfahren fällt auch die interne Geschäftszuweisung an die Staatsanwälte. Da die einzelnen Amtshandlungen oder Unterlassungen der Bundesanwaltschaft – mit gewissen Ausnahmen bei den Verfahrenseinstellungen – durch die beschwerdelegitimierte Personen vor der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts angefochten werden können, kann die Rechtmässigkeit der Einzelfallentscheidungen durch den Rechtsmittelweg abgesichert werden.

Im Zusammenhang mit dem Ausschluss der Weisungsbefugnisse im Einzelfall wurde als Ergänzung auch die Möglichkeit einer Beschwerdelegitimation der Aufsichtsbehörde geprüft. Der Aufwand für die Umsetzung eines solchen Instituts – es würde die Zustellung einer Vielzahl von Einzelentscheidungen an die Aufsichtsbehörde und den Aufbau einer besonderen damit befassten Dienststelle erfordern – erscheint aber im Hinblick auf die vergleichsweise geringe praktische Tragweite kaum vertretbar.

Art. 21 Berichterstattung

Die Norm orientiert sich an Artikel 16 Absatz 2 E-BStP (Aufsichtsvorlage), stellt aber klar, dass der jährliche Bericht beim EJPD *zuhanden des Bundesrates* einzureichen ist (*Abs. 1*).

Absatz 2 der Bestimmung soll den Inhalt der Berichterstattungspflicht gegenüber dem Departement umschreiben und festlegen. Soweit es sich um Daten zu Verfahren handelt, geht es nicht um Rohdaten aus einzelnen Verfahren, sondern um statistische bzw. anonymisierte Angaben. Die Auflistung für den Jahresbericht ist im Interesse der Rechtssicherheit im Grundsatz abschliessend. Die Bundesanwaltschaft hat aber die Möglichkeit, ihren Rechenschaftsbericht mit Angaben zu ergänzen, die ihr für die Aufsichtsbehörde von Interesse erscheinen, obgleich sie nicht unter den Buchstaben a-e figurieren. Zusätzliche Informationsbedürfnisse können gestützt auf Artikel 22 abgedeckt werden.

Absatz 3 umschreibt die Rolle des EJPD im Rahmen der Prüfung des Berichtes: Der Bundesrat als Aufsichtsbehörde ist auf eine Amtsstelle angewiesen, welche den Bericht des Bundesanwaltes oder der Bundesanwältin einer eingehenden (Vor-) Prüfung unterzieht und entsprechende Anträge stellt. Das EJPD ist aufgrund der fachlichen Nähe zur Bundesanwaltschaft dafür am besten geeignet.

Art. 22 Einholung von Auskünften und Inspektionen

Absatz 1

Gegebenenfalls hat die Aufsichtsbehörde das Bedürfnis, zur Konkretisierung, Verifizierung oder Ergänzung der Berichterstattung weitere Auskünfte einzuholen oder Inspektionen durchzuführen. Die Bestimmung stellt klar, dass solche Auskunftsbegehren oder Kontrollen von Seiten der Aufsichtsbehörde jederzeit zulässig sind. Die Angehörigen der Bundesanwaltschaft sind zu wahrheitsgemässen Auskünften verpflichtet. Da die administrative und die fachliche Aufsicht vereinigt werden, können sich solche Auskunftsbegehren oder Kontrollen grundsätzlich auf den gesamten Tätigkeitsbereich der Bundesanwaltschaft erstrecken.

Sofern die Aufsichtsbehörde Mängel vermutet, die ein Einschreiten von Amtes wegen erfordern, hat sie die Möglichkeit, eine formelle Administrativuntersuchung nach den Artikeln 27a ff. der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV, SR 172.010.1) anzuordnen. Mit solchen Untersuchungen wird in der Regel eine geeignete Person ausserhalb der Verwaltung betraut. Die gesetzlichen Einschränkungen von Absatz 2 gelten aber auch für solche Beauftragte.

Inhaltlich entspricht *Absatz 1* im Grundsatz Artikel 16 Absatz 3 E-BStP (Aufsichtsvorlage), allerdings mit einer nicht unerheblichen Abweichung: Da neu der Bundesrat die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft ausüben soll (Ziff. 2.2.2), ist es auch

primär Sache des Bundesrates, weitere Auskünfte einzuholen und Inspektionen durchzuführen. Allerdings müssen auch diese Aufgaben letztlich durch eine andere Amtsstelle wahrgenommen werden. Auch hier scheint es nahe liegend, das EJPD für zuständig zu erklären.

Absätze 2 und 3

Die Angaben zu den einzelnen Verfahren unterliegen sowohl im Interesse der Durchsetzung eines allfälligen Strafanspruchs des Gemeinwesens als auch im Interesse des Persönlichkeitsschutzes allfälliger Betroffener einer strengen Vertraulichkeit. Diese kann durch die Interessen der Aufsicht nicht einfach durchbrochen werden. *Absatz 2* sieht daher vor, dass die vom EJPD mit der Einholung von Auskünften oder der Durchführung von Kontrollen beauftragten Personen zwar vollständige Einsicht auch in Verfahrensakten erhalten, da sie sich anders kein reales Bild von der Tätigkeit der beaufsichtigten Dienststelle machen können. Einerseits beschränkt sich aber diese Einsicht von Fall zu Fall auf den vom EJPD umschriebenen Gegenstand der Abklärung bzw. Kontrolle, andererseits dürfen die mit der Abklärung beauftragten Personen selbst in keinem Falle, also auch nicht ihren unmittelbaren Auftraggebern, Rohdaten aus Verfahrensakten bekannt geben (*Absatz 3*). Als "Bekanntgeben" gelten nach Artikel 3 Buchstabe f des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG, SR 235.1) insbesondere das Zugänglichmachen, das Einsichtgewähren, das Weitergeben und das Veröffentlichen. Bei der Berichterstattung an die Auftraggeber müssen solche Daten anonymisiert und in eine Form gebracht werden, welche Rückschlüsse auf geschützte Verfahrensdaten verhindert. Das EJPD wird mit der Wahrnehmung der einzelnen Aufsichtsfunktionen geeignete und fachlich ausgewiesene Personen betrauen müssen und für die notwendige Kontinuität zu sorgen haben. Das Verbot der Weitergabe von Daten durch die mit der Aufsicht beauftragten Behörden ist aber nicht als Spezialregelung gegenüber den strafprozessualen Zeugenbestimmungen oder den gesetzlichen Verpflichtungen im Rahmen einer parlamentarischen Untersuchung zu verstehen; diese gehen im Anwendungsfall vor.

Die *Absätze 2 und 3* entsprechen inhaltlich weitgehend Artikel 16 Absatz 4 E-BStP (Aufsichtsvorlage).

3.3 3. Titel: Gerichtsbehörden

3.3.1 1. Kapitel: Bundesstrafgericht

Das 1. Kapitel des 3. Titels des Strafbehördenorganisationsgesetzes ersetzt das heute geltende Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002 über das Bundesstrafgericht (Strafgerichtsgesetz, SGG). Im Vergleich zum Strafgerichtsgesetz nimmt das StBOG eine andere Gewichtung der einzelnen Kapitel bzw. Abschnitte vor: Im Anschluss an die Bestimmungen zu Sitz, Zusammensetzung und Aufsicht (1. Abschnitt) werden die Straf- und Beschwerdekammern (2. und 3. Abschnitt) und das anwendbare Verfahrensrecht (4. Abschnitt) geregelt. Die Bestimmungen über die Richter und Richterinnen (5. Abschnitt) und die Organisation des Gerichts (6. Abschnitt) folgen weiter hinten. Die Sicht der Rechtsuchenden soll dadurch stärker in den Vordergrund gerückt werden. Einzelheiten rund um das Verfahren interessieren die Parteien in der Regel mehr als organisatorische Bestimmungen.

Das Bundesstrafgericht bleibt das ordentliche Strafgericht des Bundes (vgl. Art. 1 Abs. 1 SGG). Es hat den gleichen Status wie das Bundesverwaltungsgericht und ist im Instanzenzug dem Bundesgericht untergeordnet. Seine Urteile und Entscheide können mit Berufung und unter bestimmten Bedingungen mit Beschwerde in Strafsachen vor Bundesgericht angefochten werden.

3.3.1.1 1. Abschnitt: Sitz, Zusammensetzung und Aufsicht

Art. 23 Sitz

Das StBOG hält an Bellinzona als Sitz des Bundesstrafgerichts fest.

Absatz 3

Nachdem sowohl der Sitz des Bundesstrafgerichts als auch derjenige des Bundesverwaltungsgerichts in das jeweilige Spezialgesetz aufgenommen wurden, steht der Aufhebung des Bundesgesetzes vom 21. Juni 2002 über den Sitz des Bundesstrafgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts (SR 173.72) nichts mehr im Wege (vgl. Anhang). Um nach wie vor eine Rechtsgrundlage für die Verträge zu haben, die der Bundesrat mit den Kantonen Tessin und St. Gallen über die finanzielle Beteiligung an den Kosten der Errichtung der beiden Gerichte abgeschlossen hat, wird Artikel 3 des Sitzgesetzes in das StBOG überführt. Aus dem gleichen Grund sieht das StBOG auch eine Anpassung des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG, SR 173.32) vor (vgl. Anhang).

Art. 24 Zusammensetzung

Im Unterschied zum heute geltenden SGG werden die Kammern des Gerichts bereits im ersten allgemeinen Abschnitt genannt. Das Bundesstrafgericht besteht aus einer oder mehreren Strafkammern (Bst. a) sowie aus einer oder mehreren Beschwerdekammern (Bst. b). Die Bestimmung bringt zum Ausdruck, dass unter dem Dach des Bundesstrafgerichts mehrere Strafgerichtsbehörden im Sinne der StPO vereinigt sind.

Die Festlegung der Zahl der Kammern liegt in der Autonomie des Gesamtgerichts.

Art. 25 Aufsicht

Die Bestimmung entspricht Artikel 3 SGG.

Absatz 1 überträgt dem Bundesgericht die administrative Aufsicht über die Geschäftsführung des Bundesstrafgerichts. Diese Kompetenz kommt dem Bundesgericht bereits aufgrund von Artikel 1 Absatz 2 BGG zu.

Absatz 2 hält fest, dass die Oberaufsicht von der Bundesversammlung ausgeübt wird. Die Zuständigkeit der Bundesversammlung als Oberaufsichtsbehörde ergibt sich aus Artikel 169 Absatz 1 BV. Die Bundesversammlung handelt durch die Geschäftsprüfungskommissionen der beiden Räte (Art. 47ter GVG; Art. 25 und 50 f. Parlamentsgesetz). Die Mittel der parlamentarischen Oberaufsicht sind beschränkt. Eine Einmischung der Bundesversammlung in den eigentlichen Entscheidungsprozess verstiesse gegen den Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit und das

Prinzip der Gewaltenteilung. Es verhält sich diesbezüglich nicht anders als bei der Aufsicht des Parlaments über das Bundesgericht.

3.3.1.2 **2. Abschnitt: Strafkammern**

Art. 26 Zuständigkeit

Absatz 1 hält fest, dass die Strafkammern in Fällen der Bundesgerichtsbarkeit als erstinstanzliches Gericht urteilen. Grundlage bildet Artikel 19 Absatz 1 E-StPO.

Welche Delikte unter die Bundesgerichtsbarkeit fallen, ergibt sich aus den Artikeln 23 und 24 E-StPO (bzw. nach geltendem Recht aus den Art. 336 und 337 StGB).

Aller Wahrscheinlichkeit nach wird auch in Zukunft lediglich eine Strafkammer in Bellinzona urteilen. Dem Bundesstrafgericht soll allerdings die Möglichkeit offen stehen, im Bedarfsfall weitere Strafkammern zu schaffen. Derzeit nehmen sechs Richter und Richterinnen in der Strafkammer Einsitz (s. Geschäftsbericht 2006 des Bundesstrafgerichts vom 30. Januar 2007). Da die Geschäfte der Strafkammer künftig durch Einzelrichter und Einzelrichterrinnen oder durch ein Kollegialgericht in der Besetzung mit drei Richtern oder Richterinnen beurteilt werden (s. Art. 27), dürfte ein und dieselbe Strafkammer durch unterschiedliche Spruchkörper gebildet werden.

Absatz 2 hält fest, dass die Strafkammern nicht nur in Fällen der Bundesgerichtsbarkeit zuständig sind, sondern auch für die Beurteilung von Verwaltungsstrafsachen, die der Bundesrat dem Bundesstrafgericht gestützt auf Artikel 21 Absatz 3 des Bundesgesetzes vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR; SR 313.0) überwiesen hat.

Art. 27 Besetzung

Nach geltendem Recht entscheidet die Kammer als Einzelgericht in Fällen, in denen eine Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr in Betracht kommt (Art. 27 Abs. 1 Bst. a SGG), in Dreierbesetzung für Strafen bis zu zehn Jahren (Art. 27 Abs. 1 Bst. b SGG) und in Fünferbesetzung für Strafen über dieser Grenze (Art. 27 Abs. 1 Bst. c SGG).

Die neue Bestimmung sieht eine Beurteilung der Geschäfte entweder durch den Kammerpräsidenten oder die Kammerpräsidentin als Einzelgericht in den Fällen von Artikel 19 Absatz 2 E-StPO (Bst. a) oder durch ein Kollegialgericht in der Besetzung mit drei Richtern oder Richterinnen in den übrigen Fällen (Bst. b) vor. Artikel 19 Absatz 2 E-StPO erlaubt dem Bund und den Kantonen die Errichtung eines Einzelgerichts für die Beurteilung von Verbrechen und Vergehen mit Ausnahme derer, für welche die Staatsanwaltschaft eine Freiheitsstrafe von mehr als zwei Jahren, eine Verwahrung nach Artikel 64 StGB, eine Behandlung nach Artikel 59 Absatz 3 StGB oder, bei gleichzeitig zu widerrufenden bedingten Sanktionen, einen Freiheitsentzug von mehr als zwei Jahren beantragt und von Übertretungen. Nichts spricht dagegen, den Einzelrichter oder die Einzelrichterrin mit diesen Kompetenzen auszustatten.

Die mit Blick auf die Sanktion schwersten Fälle unterscheiden sich im Schwierigkeitsgrad kaum von den weniger schweren, und ein Berufungsgericht mit drei Mitgliedern kann durchaus die Verantwortung auch für Freiheitsstrafen von über zehn

Jahren übernehmen. Aus diesem Grund wird auf die Fünferbesetzung nach geltendem Recht (Art. 27 Abs. 1 Bst. c SGG) verzichtet.

3.3.1.3 3. Abschnitt: Beschwerdekammern

Art. 28 Zuständigkeit

Seit dem 1. Januar 2007 sind die Aufgaben der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts geteilt: Die I. Beschwerdekammer (*Strafverfahrenskammer*) erledigt wie bis anhin Beschwerden in Strafsachen des Bundes im gemeinen Strafrecht und im Verwaltungsstrafrecht. Dabei behandelt sie Beschwerden gegen Amtshandlungen oder Säumnis des Bundesanwalts und der eidgenössischen Untersuchungsrichter (Art. 28 Abs. 1 Bst. a SGG), entscheidet über gewisse Zwangsmassnahmen (Bst. b), befasst sich mit Ausstandsbegehren gegen den Bundesanwalt und die Untersuchungsrichter (Bst. c) und hat eine ganze Anzahl weiterer Aufgaben (Abs. 1 Bst. c^{bis}, d, g und g^{bis} sowie Absatz 2). Die Grundlagen der Strafverfahrenskammer sind zur Hauptsache der BStP, das Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über die verdeckte Ermittlung (BVE; SR 312.8), das BÜPF und das VStrR.

Die neu geschaffene II. Beschwerdekammer (*Rechtshilfekammer*) behandelt gemäss revidiertem Artikel 28 SGG demgegenüber Beschwerden in internationalen Rechtshilfeangelegenheiten auf der Grundlage des Rechtshilfegesetzes vom 20. März 1981 (SR 351.1), des Bundesbeschlusses vom 21. Dezember 1995 über die Zusammenarbeit mit den Internationalen Gerichten zur Verfolgung von schwerwiegenden Verletzungen des humanitären Völkerrechts (SR 351.20), des Bundesgesetzes vom 22. Juni 2001 über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof (SR 351.6) und des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 1975 zum Staatsvertrag mit den Vereinigten Staaten von Amerika über gegenseitige Rechtshilfe in Strafsachen (SR 351.93).

Artikel 28 verzichtet bewusst darauf, die Kammern namentlich zu nennen oder ihnen im Gesetz bereits spezifische Aufgaben zuzuweisen. Damit soll die Organisationsautonomie des Gerichts gewahrt bleiben.

Absatz 1 weist den Beschwerdekammern die Aufgaben der Beschwerdeinstanz in Fällen der Bundesgerichtsbarkeit zu. Diese ergeben sich aus der StPO: Die Beschwerdeinstanz entscheidet über Beschwerden gegen Verfügungen und Verfahrenshandlungen der Polizei und der Bundesanwaltschaft, gegen Entscheide der kantonalen Zwangsmassnahmengerichte am Hauptsitz und an den Zweigstellen der Bundesanwaltschaft und gegen Verfügungen und Beschlüsse sowie Verfahrenshandlungen der Strafkammer (Art. 401 Abs. 1 E-StPO). Letztere Aufgabe entbehrt nicht einer gewissen Brisanz, indem die Mitglieder der Beschwerdekammern künftig über die Arbeit der unter dem gleichen Dach tätigen Richterkollegen der Strafkammern zu befinden haben. Dass im Rahmen der Aushilfe zwischen den beiden Kammern Mitglieder der Strafkammern nicht im gleichen Fall als Richter oder Richterin der Beschwerdekammern entscheiden können und umgekehrt, versteht sich dabei von selbst (vgl. im Übrigen auch Art. 21 Abs. 3 E-StPO, der in einem solchen Fall sinngemäss gilt). Die in Absatz 1 genannte Zuständigkeit wird heute von der Strafverfahrenskammer wahrgenommen.

Absatz 2 weist den Beschwerdekammern weitere Zuständigkeiten im Bereich der internationalen Rechtshilfe (Bst. a), des Verwaltungsstrafrechts (Bst. b), des Personalrechts (Bst. c) und der Abgrenzung zwischen militärischer und ziviler Gerichtsbarkeit (Bst. d) zu.

Bei den unter *Buchstabe b* genannten Beschwerden handelt es sich um solche gemäss den Artikeln 26, 27, 30 Absatz 5, 33 Absatz 3, 51 Absatz 5, 96, 100 Absatz 4 und 102 Absatz 3 VStrR.

Grundlage für die unter *Buchstabe c* genannten Beschwerden gegen Verfügungen des Bundesverwaltungsgerichts über das Arbeitsverhältnis seiner Richter und Richterinnen und des Personals ist Artikel 36 Absatz 4 BPG. Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt im Gegenzug Beschwerden, die ein Arbeitsverhältnis beim Bundesstrafgericht betreffen (Art. 36 Abs. 3 BPG und Art. 33 Bst. c VGG), so dass das Gegenrecht gewahrt bleibt.

Die Zuständigkeit des Bundesstrafgerichts bei Kompetenzkonflikten zwischen ziviler und militärischer Gerichtsbarkeit gemäss *Buchstabe d* beruht auf Artikel 223 des Militärstrafgesetzes vom 13. Juni 1927 (MStG, SR 321.0). Die Beschwerdekammer stützt ihre Zuständigkeit heute auf Artikel 28 Absatz 1 Buchstabe g SGG.

Art. 29 Besetzung

Die heutige Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts ist ein Kollegialgericht in Dreierbesetzung, wobei das Präsidium der Beschwerdekammern besondere Aufgaben hat, die künftig durch ein Zwangsmassnahmengericht zu erledigen sind.

An der Dreierbesetzung soll im Rahmen des StBOG festgehalten werden, da die Beschwerdekammern in Zukunft ausschliesslich als Rechtsmittelinstanz entscheiden. Die Dreierbesetzung steht unter Vorbehalt der präsidialen Befugnisse nach Artikel 403 E-StPO. Es wäre durchaus zulässig, als Beschwerdeinstanz von vorneherein nur ein Einzelgericht vorzusehen (vgl. den Einleitungssatz von Art. 403 E-StPO). Daraus ergibt sich die Frage, ob es Bund und Kantonen auch zustände, die Kompetenzen des Präsidiums über die zitierte Bestimmung hinaus auszuweiten. Ein Bedürfnis dafür ist jedoch nicht auszumachen.

3.3.1.4 4. Abschnitt: Anwendbares Verfahrensrecht

Art. 30

Artikel 30 ist Nachfolgebestimmung zu Artikel 30 SGG. Sie gilt für alle Kammern des Bundesstrafgerichts.

Die Bestimmung bringt zum Ausdruck, dass das Gericht nicht nur Verfahren nach der Strafprozessordnung und diesem Gesetz (gemeint: StBOG) führt, sondern auch nach anderen Gesetzen.

Die in *Absatz 2 Buchstabe a und b* aufgeführten Erlasse entsprechen denjenigen des heutigen Artikel 30 SGG.

Der Vollständigkeit halber wird unter *Absatz 2 Buchstabe c* zusätzlich das Bundespersonalgesetz genannt. Dessen Artikel 34 ff. enthalten Verfahrensbestimmungen bei Streitigkeiten aus dem Arbeitsverhältnis. So hält Artikel 34 Absatz 2 BPG insbe-

sondere fest, dass das erstinstanzliche Verfahren sowie das Beschwerdeverfahren nach den Artikeln 35 und 36 BPG in der Regel kostenlos sind. Da Artikel 36 BPG die Grundlage für Beschwerden an die Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts in Fällen von Artikel 28 Absatz 2 Buchstabe c dieses Gesetzes bildet, ist diese Bestimmung auch von den Beschwerdekammern zu beachten.

Absatz 3 überführt die Stimmrechtspflicht von Artikel 19 Absatz 3 SGG in das StBOG. Neu soll die Bestimmung nicht mehr im Abschnitt über die Organisation und Verwaltung, sondern im Kapitel über das Verfahrensrecht geregelt werden.

3.3.1.5 5. Abschnitt: Richter und Richterinnen

Art. 31 Zusammensetzung des Gerichts

Artikel 31 entspricht weitgehend den Absätzen 3 und 4 von Artikel 1 SGG.

Absatz 1 hält fest, dass das Gericht 15–35 ordentliche Richter und Richterinnen umfasst. Die Zahl entspricht dem geltenden Recht. Die Grösse des Bundesstrafgerichts soll sich demnach im Rahmen des StBOG nicht verändern. Nach wie vor wird die definitive Anzahl Richter und Richterinnen nicht im Gesetz, sondern in einer Verordnung der Bundesversammlung geregelt (s. Abs. 3).

Absatz 2 ermöglicht im Unterschied zum heutigen Recht, dass künftig am Bundesstrafgericht nicht nur die ordentlichen Richter und Richterinnen entscheiden, sondern auch *nebenamtliche* Richter und Richterinnen Fälle beurteilen können. Heute bestehen mitunter Schwierigkeiten bei der Besetzung der Spruchkörper, vor allem hinsichtlich der Arbeitssprachen der Richter und Richterinnen.

Die Ernennung nebenamtlicher Richter und Richterinnen verschafft dem Bundesstrafgericht nicht nur in dieser Hinsicht einen gewissen Spielraum, sondern auch bei der Bewältigung aussergewöhnlicher Geschäftseingänge. Artikel 1 Absatz 5 SGG sieht nach geltendem Recht für diesen Fall die Möglichkeit der Bewilligung zusätzlicher Richterstellen auf jeweils längstens 2 Jahre durch die Bundesversammlung vor. Die Ernennung einer fixen Anzahl von nebenamtlichen Richtern und Richterinnen auf eine feste Amtsdauer würde es dem Bundesstrafgericht demgegenüber erlauben, im Bedarfsfall rasch auf die Arbeitshilfe der nebenamtlichen Richter und Richterinnen zurückzugreifen.

Als Obergrenze für die Zahl der nebenamtlichen Richter und Richterinnen am Bundesstrafgericht sieht Absatz 2 die Hälfte der Zahl der ordentlichen Richter und Richterinnen vor. Dieses Verhältnis deckt sich mit demjenigen am Bundesgericht: Neu besteht es aus 38 ordentlichen und 19 nebenamtlichen Richtern und Richterinnen (Artikel 1 der Verordnung der Bundesversammlung vom 23. Juni 2006 über die Richterstellen am Bundesgericht, AS 2006 2739). Mit der Verabschiedung des BGG hat der Gesetzgeber die Zahl der nebenamtlichen Richter und Richterinnen am Bundesgericht bewusst reduziert, um wieder zur Situation vor 1984 zurückzukehren.

Absatz 3 hält fest, dass die Bundesversammlung die Anzahl Richterstellen in einer Verordnung regelt. Als Wahlorgan (vgl. Art. 32) ist das Parlament am besten geeignet, die richtige Anzahl Richterstellen festzulegen. Neu gilt diese Kompetenz nicht nur für die ordentlichen, sondern auch für die nebenamtlichen Richter und Richterinnen. Die Zahl der ordentlichen Richter und Richterinnen dürfte sich unter der

Geltung des StBOG nach heutiger Kenntnislage nicht erheblich verändern. In Bezug auf die nebenamtlichen Bundesstrafrichter und Bundesstrafrichterinnen hat es die Bundesversammlung ebenfalls in der Hand, eine Politik der Zurückhaltung zu betreiben.

Art. 32 Wahl

Artikel 32 entspricht Artikel 5 BGG und Artikel 5 SGG.

Da am Bundesstrafgericht nach diesem Gesetz neu auch nebenamtliche Richter und Richterinnen entscheiden können sollen, wird der sachliche Anwendungsbereich ausgeweitet: Neu wählt die Bundesversammlung demnach nicht nur die ordentlichen, sondern auch die nebenamtlichen Bundesstrafrichter und Bundesstrafrichterinnen auf eine feste Amtsdauer an das Bundesstrafgericht.

Art. 33 Unvereinbarkeit in der Person

Die Bestimmung entspricht der Artikel 8 BGG und Artikel 8 SGG.

Sie gilt sowohl für die ordentlichen wie für die nebenamtlichen Richter und Richterinnen.

Art. 34 Unvereinbarkeit aufgrund eines Amtes oder einer Tätigkeit

Die Bestimmung entspricht inhaltlich Artikel 6 BGG und Artikel 6 SGG (mit Ausnahme der präziser gefassten Sachüberschrift; vgl. hierzu die französische Fassung ["à raison de la fonction"]).

Absatz 1 ist Ausfluss des Gewaltenteilungsprinzips. Die Richter und Richterinnen des Bundesstrafgerichts dürfen weder dem Bundesrat oder der Bundesversammlung noch dem Bundesgericht angehören. Unvereinbar ist das Amt eines Bundesstrafrichters aber auch mit einer anderen Anstellung beim Bund. Die Unvereinbarkeitsregelung von *Absatz 1* gilt für alle Gerichtsmitglieder (ordentliche Richter und Richterinnen mit Voll- und Teilpensum sowie für nebenamtliche Richter und Richterinnen).

Absatz 2 verbietet in Form einer Generalklausel die Ausübung von Tätigkeiten, welche die Erfüllung der Amtspflichten, die Unabhängigkeit oder das Ansehen des Gerichts beeinträchtigen könnten. Dieses Verbot ist einerseits bei ordentlichen Teilzeitrichtern relevant. Über seine Einhaltung hat im konkreten Fall die Verwaltungskommission beim Entscheid über die Ermächtigung zur Ausübung einer Nebenbeschäftigung (Art. 44 Abs. 4 Bst. f) zu befinden. Genau so wichtig ist es allerdings bei nebenamtlichen Richtern und Richterinnen.

Absatz 4 versteht sich als Präzisierung von Absatz 2: Die berufsmässige Vertretung Dritter vor Gerichten ist mit dem Amt eines ordentlichen Richters oder einer ordentlichen Richterin des Bundesstrafgerichts nicht vereinbar. Die Aufnahme dieses Unvereinbarkeitsgrundes in das Gesetz ist sachgerecht, da bei den unterinstanzlichen eidgenössischen Gerichten auch auf Richterstufe die Teilzeitbeschäftigung zulässig ist (vgl. Art. 36 Abs. 1). Die damit verbundene Möglichkeit von Parallelbeschäftigungen erhöht das Risiko einer problematischen Vermischung von anwaltschaftlicher und richterlicher Tätigkeit. Das Verbot, neben einem Richteramt gleichzeitig als Anwalt oder Anwältin tätig zu sein, findet sich auch in kantonalen Gerichtsorganisationsgesetzen. Es gewährleistet den verfassungsmässigen Schutz der Bürgerin-

nen und Bürger auf ein unabhängiges und unparteiisches Gericht (Art. 30 Abs. 1 BV). Selbstredend kann die Bestimmung in dieser absoluten Form nicht für die nebenamtlichen Richter und Richterinnen gelten. Für sie ist deshalb sicherzustellen, dass sie zumindest nicht vor Bundesstrafgericht berufsmässig Dritte vertreten.

Absatz 5 verbietet den Richterinnen und Richtern mit Vollpensum all jene Tätigkeiten, die auch den ordentlichen Bundesrichtern nach Artikel 144 Absatz 2 BV und Artikel 6 Absatz 4 BGG vorenthalten sind. Bei der Abgrenzung der zulässigen von den unzulässigen Tätigkeiten ist in erster Linie entscheidend, ob damit die Erzielung eines *Erwerbseinkommens* beabsichtigt wird, wobei bloss symbolische Vergütungen und Spesenentschädigungen die jeweilige Beschäftigung noch nicht zu einer Erwerbstätigkeit machen. Die Bestimmung gilt nicht für Teilzeit- und nebenamtliche Richter und Richterinnen.

Art. 35 Andere Beschäftigungen

Artikel 35 entspricht inhaltlich Artikel 7 SGG. Präzisierend hält er fest, dass die Ermächtigung durch die Verwaltungskommission auszusprechen ist.

Einer Bewilligung für die Ausübung von Beschäftigungen ausserhalb des Gerichts bedürfen *sämtliche* ordentlichen Gerichtsmitglieder, also auch diejenigen mit Teilpensum. Als Beschäftigungen ausserhalb des Gerichts gelten grundsätzlich alle Tätigkeiten, die einen Erwerbszweck verfolgen, aber auch öffentliche Ämter, die ehrenamtlich oder gegen eine bloss symbolische Entschädigung ausgeübt werden. Die Unterstellung sämtlicher Nebenbeschäftigungen unter die Bewilligungspflicht geht weit. Sie dient aber der Transparenz und ist letztlich vor allem deshalb erforderlich, weil nur bei einer umfassenden Offenlegung der nicht richterlichen Aktivitäten die Einhaltung der Voraussetzungen von Artikel 34 überprüft werden kann.

Der Entscheid über die Zulässigkeit von Nebenbeschäftigungen steht der Verwaltungskommission zu (Art. 44 Abs. 4 Bst. f).

Art. 36 Beschäftigungsgrad, Arbeitsverhältnis und Besoldung

Die Bestimmung entspricht – abgesehen von der Sachüberschrift – Artikel 12 SGG.

Absatz 3 bezieht sich neu jedoch nicht nur auf die ordentlichen, sondern auch auf die nebenamtlichen Richter und Richterinnen. Die bestehende Parlamentsverordnung (SR 173.711.2) ist daher anzupassen und die Stellung und Besoldung der nebenamtlichen Richter und Richterinnen sind neu zu regeln.

Art. 37 Amtseid

Die Bestimmung entspricht Artikel 11 SGG. Neu gilt sie auch für nebenamtliche Richter und Richterinnen.

Die Vereidigung der Bundesstrafrichter und -richterinnen erfolgt wie bei den Verwaltungsrichtern und -richterinnen vor dem Gesamtgericht. Es ist staatspolitisch sachgerecht, wenn lediglich die obersten Magistratspersonen (Bundesrat und Mitglieder des Bundesgerichts) vor der Bundesversammlung vereidigt werden.

Art. 38 Amtsdauer

Die Bestimmung entspricht Artikel 9 SGG. Neu gilt sie auch für nebenamtliche Richter und Richterinnen.

Die Amtsdauer gemäss *Absatz 1* entspricht derjenigen der Bundesrichter und Bundesrichterinnen (Art. 9 Abs. 1 BGG).

Absatz 2 stimmt den Zeitpunkt des Ausscheidens aus dem Amt aus Altersgründen auf die entsprechende Regelung des Bundespersonalrechts ab (vgl. Art. 10 Abs. 2 Bst. a BPG). Einer Spezialregelung, wie sie Artikel 9 Absatz 2 BGG für Bundesrichter vorsieht, bedarf es für die Mitglieder des Bundesstrafgerichts nicht.

Art. 39 Amtsenthebung

Die Bestimmung entspricht Artikel 10 SGG.

Art. 40 Immunität

Die Bestimmung entspricht Artikel 11a SGG.

3.3.1.6 6. Abschnitt: Organisation und Verwaltung

Art. 41 Reglement

Die Bestimmung orientiert sich an Artikel 13 SGG. Neu soll auf Gesetzesstufe festgehalten werden, dass die Organisation und Verwaltung des Gerichts in einem Reglement zu regeln sind. Dieses entspricht einer Rechtsverordnung, die zu veröffentlichten ist. Als Beispiele für ein solches Reglement können auf der Grundlage des geltenden Rechts das Reglement für das Bundesstrafgericht (SR 173.710), das Reglement über die Entschädigungen in Verfahren vor dem Bundesstrafgericht (SR 173.711.31) sowie das Reglement über die Gerichtsgebühren vor dem Bundesstrafgericht (SR 173.711.32) genannt werden (allerdings fallen die genannten Sachbereiche teilweise künftig in die Zuständigkeitsordnung des Bundesgerichts; vgl. Art. 63 StBOG).

Das StBOG legt die Organisation und Verwaltung des Bundesstrafgerichts in den Grundzügen fest. Im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben ist es Sache des Gesamtgerichts, die Geschäftsführung und Organisation durch den Erlass eines Gerichtsreglements zu ordnen (vgl. auch Art. 43 Abs. 2 Bst. a). Dem Gericht kommt damit ein hohes Mass an Autonomie zu. Zur Autonomie im Sinne der vorstehenden Bemerkung gehört auch, dass das Gericht seine Verwaltungsorgane – soweit sie nicht durch das Gesetz festgelegt werden – selbst bestimmen kann.

Art. 42 Präsidium

Die Bestimmung entspricht Artikel 14 SGG.

Art. 43 Gesamtgericht

Die Bestimmung entspricht Artikel 15 SGG.

Art. 47 Abstimmung

Die Bestimmung entspricht Artikel 19 SGG. Die dort in Absatz 3 enthaltene Stimmpflicht ist neu beim Verfahrensrecht in Artikel 30 Absatz 3 geregelt.

Art. 48 Geschäftsverteilung

Die Bestimmung entspricht weitgehend Artikel 20 SGG. Neu wird die Zuständigkeit des Gesamtgerichts ausdrücklich festgehalten.

Art. 49 Gerichtsschreiber und Gerichtsschreiberinnen

Die Bestimmung entspricht inhaltlich Artikel 22 SGG.

Art. 50 Verwaltung

Die Bestimmung entspricht Artikel 23 SGG.

Art. 51 Generalsekretär oder Generalsekretärin

Die Bestimmung entspricht inhaltlich Artikel 24 SGG.

Die Anstellung des Generalsekretärs und seines Stellvertreters ist Sache des Gesamtgerichts (Art. 43 Abs. 2 Bst. g). Als Vorsteher der Gerichtsverwaltung nimmt er oder sie die Aufgaben eines Personalchefs für sämtliche Angestellten wahr. Er oder sie ist für das Sekretariat des Präsidiums, des Gesamtgerichts und der Verwaltungskommission besorgt. Darüber hinaus kann ihm oder ihr das Reglement weitere Aufgaben übertragen (z.B. Vorbereitung von Rechnung und Budget, Informationsaufgaben usw.).

Art. 52 Infrastruktur

Die Bestimmung entspricht weitgehend Artikel 23a SGG.

Absatz 3 trägt dem Bundesstrafgericht auf, zur Regelung der Einzelheiten mit dem Bundesrat einen Vertrag abzuschliessen. Ein solcher ist geplant beim Bezug des definitiven Sitzes des Bundesstrafgerichts in den Jahren 2010/2011. Bis dahin gilt gemäss der Übergangsbestimmung von Artikel 67 sinngemäss die Vereinbarung zwischen dem Bundesgericht und dem Bundesrat vom 1. Juli 2007 gestützt auf Artikel 25a Absatz 3 BGG.

Art. 53 Information

Die Norm entspricht Artikel 25 SGG.

Art. 54 Öffentlichkeitsprinzip

Die Bestimmung entspricht Artikel 25a SGG.

3.3.2

2. Kapitel: Kantonale Zwangsmassnahmengerichte

Art. 55

Absatz 1 sieht für die Anordnung oder Genehmigung von Zwangsmassnahmen gemäss Artikel 18 Absatz 1 StPO die Zuständigkeit der kantonalen Zwangsmassnahmengerichte am Sitz der Bundesanwaltschaft oder ihrer Zweigstellen vor. Der Anwendungsbereich betrifft alle Zwangsmassnahmen, die die StPO vorsieht. Nach geltendem Recht sind die Kantone bereits heute zuständig für Haftanordnungen im Bereich der Bundesgerichtsbarkeit (Art. 47 Abs. 2 BStP).

Neu wird die sachliche Zuständigkeit begrenzt auf die kantonalen Zwangsmassnahmengerichte am Sitz der Bundesanwaltschaft oder ihrer Zweigstellen. Damit sind nach heutiger Rechtslage die Zwangsmassnahmengerichte in Bern, Lausanne, Zürich und Lugano angesprochen.

Absatz 2 erklärt das kantonale Zwangsmassnahmengericht am Ort, wo das Verfahren geführt wird, für zuständig. Mit dieser Beschränkung soll die Auswahlmöglichkeit der Bundesanwaltschaft stark eingeschränkt werden, so dass es ihr im Einzelfall nicht möglich ist, ein ihr genehmes Zwangsmassnahmengericht auszusuchen. Das Recht der von der Zwangsmassnahme betroffenen Person auf einen gesetzlichen Richter oder eine gesetzliche Richterin bleibt damit gewahrt.

Absatz 3 stellt klar, dass der Rechtsmittelweg nicht an eine kantonale Beschwerdeinstanz führt, sondern an die Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts.

3.4

4. Titel: Ergänzende Verfahrensbestimmungen

Unter diesen Titel fallen einerseits Bestimmungen, deren ergänzende Regelung die StPO Bund und Kantonen auferlegt (z.B. in den Artikeln 86, 140, 209 oder 218). Darunter fallen andererseits auch Bestimmungen, die bisher im BStP geregelt wurden und keine Aufnahme in die StPO fanden. Durch die Aufhebung des BStP ist eine Regelung im Rahmen dieses Gesetzes daher notwendig.

Art. 56

Politische Straftaten

Die Bestimmung entspricht inhaltlich Artikel 105 BStP; es wurden lediglich redaktionelle Anpassungen vorgenommen. Sie stellt eine Besonderheit in der Schweizerischen Rechtsordnung dar, erlaubt sie doch der Exekutive, in den Hoheitsbereich der Judikative einzugreifen. Dies verdeutlicht, dass es auch in einem Rechtsstaat vorkommen kann, dass bei der Abwägung zwischen dem strafprozessualen Verfolgungsinteressen und politischen – namentlich aussenpolitischen – Interessen die Letzteren ausnahmsweise überwiegen. Die meisten bekannten Fälle haben denn auch eindeutig einen internationalen Bezug.

Die Norm macht die Verfolgung "politischer Vergehen" bzw. nach StBOG neu "politischer Straftaten" von einer Ermächtigung des Bundesrates abhängig. Welche Delikte genau unter die politischen Straftaten fallen, lässt sich nicht abschliessend sagen. Eine Beschränkung auf den 13. Titel des StGB ist zu eng. Auch eine gerichtliche Verfolgung anderer Delikte kann die politischen Interessen der Schweiz tangieren.

Ohne Ermächtigung kann die Bundesanwaltschaft nur sichernde Massnahmen treffen.

Art. 57 Straftaten von Mitgliedern der Bundesanwaltschaft

Nach geltender Rechtslage bedarf die Strafverfolgung von Beamten wegen strafbarer Handlungen, die sich auf ihre amtliche Tätigkeit oder Stellung beziehen, einer Ermächtigung des EJPD (Art. 15 Abs. 1 des Verantwortlichkeitsgesetzes, SR 170.32). Betroffen von dieser Regelung sind auch, wenn nicht hauptsächlich, die Mitglieder der Bundesanwaltschaft, handelt es sich doch um eine Verteidigungsstrategie gewisser beschuldigter Personen, sie mit Anzeigen einzudecken.

Nach Eingang des Ermächtigungsgesuches nimmt das EJPD heute eine erste Verdachtsprüfung vor. Erscheint ein Straftatbestand und die gesetzlichen Voraussetzungen der Strafverfolgung als erfüllt, so darf die Ermächtigung nur in leichten Fällen verweigert werden (Art. 15 Abs. 3 Verantwortlichkeitsgesetz). Wird die Ermächtigung erteilt, setzt das Departement auf der Grundlage von Artikel 16 Absatz 3 BStP einen ausserordentlichen Staatsanwalt zur weiteren Abklärung des angezeigten Vorfalls ein.

Diese Verdachtsprüfung durch das Departement vermag aus heutiger Sicht nicht mehr zu überzeugen. Einerseits dürfte es gegen das Prinzip der Gewaltenteilung verstossen, wenn ein Organ der Exekutive eine – wenn auch lediglich vorläufige – Beweiswürdigung in einem laufenden Strafverfahren vorzunehmen hat, andererseits scheint es auch aus strafprozessualer Sicht wenig sinnvoll, eine Regierungs- und Verwaltungsbehörde, die keine kriminalistische Erfahrung hat, mit einer derartigen Aufgabe zu betrauen. Zudem werden die vom Departement erteilten Ermächtigungen oftmals als Vorverurteilung empfunden.

Artikel 57 verzichtet deshalb künftig auf die Vornahme einer Verdachtsprüfung. Nach *Absatz 1* hat das EJPD in Fällen der Strafverfolgung von Mitgliedern der Bundesanwaltschaft (gemeint sind der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin, der Stellvertretende Bundesanwalt oder die Stellvertretende Bundesanwältin, die Leitenden Staatsanwälte und Staatsanwältinnen sowie alle übrigen Staatsanwälte und Staatsanwältinnen) künftig einzig ein Mitglied der Bundesanwaltschaft oder einen ausserordentlichen Staatsanwalt oder eine ausserordentliche Staatsanwältin zu ernennen. Handelt es sich um ernsthafte Vorwürfe, wird das EJPD gut daran tun, einen externen Staatsanwalt oder eine externe Staatsanwältin zu ernennen. Ebenso, wenn sich der Vorwurf gegen ein hierarchisch höhergestelltes Mitglied der Bundesanwaltschaft richtet. Der ernannte Staatsanwalt oder die ernannte Staatsanwältin ist nicht verpflichtet, ein Verfahren zu eröffnen. Ebenso hat er oder sie das Recht, das Verfahren einzustellen, wenn der Tatverdacht nicht erhärtet wurde. Dagegen kann Beschwerde an die Beschwerdekammern des Bundesstrafgerichts geführt werden.

Nach wie vor ist es zulässig, bis zur Bezeichnung oder Ernennung durch das EJPD die nötigen sichernden Massnahmen zu treffen (*Abs. 2*).

Art. 58 Mitteilungsrechte und -pflichten

Artikel 58 hat seine Grundlage in Artikel 73 Absatz 4 E-StPO. Demnach können Bund und Kantone die Strafbehörden zu weiteren Mitteilungen an Behörden verpflichten oder berechtigen. Da Artikel 73 E-StPO zu den "allgemeinen Verfahrensregeln" gehört, mithin in jedem Verfahrensstadium anzuwenden ist, erfasst der

Geltungsbereich der vorliegenden Bestimmung alle Strafbehörden im Sinne von Artikel 2 dieses Gesetzes. Die Bestimmung bezweckt, die Strafbehörden vom Vorwurf der Amtsgeheimnisverletzung zu bewahren, wenn sie andere Behörden informieren. Heute ist die Weitergabe von Informationen in Artikel 102^{quater} BStP geregelt, allerdings lediglich für das polizeiliche Ermittlungsverfahren.

Absatz 1 regelt die Mitteilungsrechte an kantonale und Bundesbehörden. Im Unterschied zur heutigen Regelung soll künftig darauf verzichtet werden, alle Behörden namentlich aufzuführen, an die Informationen weitergegeben werden können. Die Auflistung nach Artikel 102^{quater} BStP vermittelt auf den ersten Blick zwar einen klar definierten Adressatenkreis. Die Verwendung unbestimmter Formulierungen wie "andere mit Polizeiaufgaben betraute Verwaltungsbehörden des Bundes und der Kantone" (Abs. 1 Bst. b) vermag den Kreis derjenigen, an die zulässigerweise Informationen weitergegeben werden dürfen, jedoch nicht mit der gewünschten Bestimmtheit zu bezeichnen. Zudem scheint die Auflistung zu eng, indem beispielsweise kantonale Steuerbehörden nicht darunter fallen.

Die neue Bestimmung versucht stattdessen, durch Einbau von restriktiveren Schranken unzulässige Datenweitergaben zu verhindern. Demnach dürfen die Strafbehörden des Bundes künftig nur unter der Voraussetzung über ihre Strafverfahren informieren, dass die kantonalen und Bundesbehörden auf die Information zur Erfüllung einer gesetzlichen Regelung angewiesen sind. Im Zweifel obliegt es der ersuchenden Behörde, einen entsprechenden Nachweis zu erbringen. Als weitere Schranke haben die Strafbehörden in jedem Fall eine Güterabwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der Information und den Persönlichkeitsrechten der Parteien vorzunehmen. Nur wenn diese Abwägung zugunsten der Weitergabe von Informationen ausfällt, dürfen die Strafbehörden informieren. Eine solche Güterabwägung sieht bereits das geltende Recht in Artikel 102^{quater} Absatz 2 mit Verweis auf Artikel 27 Absätze 2 und 3 BStP vor.

Art. 59 Zustellung durch Veröffentlichung

Nach Artikel 86 Absatz 1 E-StPO hat der Bund das für Veröffentlichungen zuständige Amtsblatt zu bezeichnen. *Artikel 59* hält daher fest, dass die Zustellung durch Veröffentlichung im Bundesblatt erfolgt.

Art. 60 Zeugeneinvernahmen durch die Polizei

Artikel 140 Absatz 2 Satz 2 E-StPO ermöglicht dem Bund, Angehörige der Polizei zu bestimmen, die nicht nur Beschuldigte und Auskunftspersonen, sondern im Auftrag der Bundesanwaltschaft auch Zeugen befragen dürfen.

Nach *Artikel 60* weist die entsprechende Zuständigkeit den Angehörigen der Bundeskriminalpolizei zu. Eine Delegation an einen kantonalen Beamten oder eine kantonale Kriminalpolizei ist nicht zulässig. Der Auftrag zur Einvernahme muss den konkreten Zeugen nennen.

Art. 61 Belohnungen

Gemäss Artikel 209 Absatz 2 E-StPO kann der Bund Bestimmungen erlassen, wonach Privaten für die erfolgreiche Mitwirkung bei der Fahndung Belohnungen ausgerichtet werden können. Das StBOG hat sich demnach darüber zu äussern, wer

für die Ausrichtung solcher Belohnungen zuständig ist. Klar ist, dass die Zuständigkeit im Vor- und im Hauptverfahren aufgrund unterschiedlicher Verfahrensleitungen nicht dieselbe sein kann.

Nach *Artikel 61 Buchstabe a* soll im Vorverfahren der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin über die Ausrichtung von Belohnungen entschieden können. Im Hauptverfahren ist dies die gerichtliche Verfahrensleitung (*Bst. b*). Denkbar ist, dass auch im Rahmen des Vollzugsverfahrens das Bedürfnis bestehen könnte, eine Belohnung auszusetzen (z.B. bei einer Flucht oder einem Ausbruch). In diesem Fall würde wiederum die Bundesanwaltschaft (als Vollzugsbehörde) über die Ausrichtung einer Belohnung entscheiden.

Art. 62 Vorgehen bei vorläufiger Festnahme wegen Übertretungen

Artikel 218 Absatz 5 E-StPO schreibt vor, dass die Polizei, wenn sie eine Person, die sie nach Begehung einer Übertretung vorläufig festgenommen hat, länger als drei Stunden festhalten will, dies durch speziell ermächtigte Polizeiangehörige anordnen lassen muss. *Artikel 62* hält deshalb fest, dass die polizeiliche Festnahme bei Verdacht auf blosse Übertretungen nach drei Stunden der Genehmigung durch einen Pickettoffizier oder eine Pickettoffizierin der Bundeskriminalpolizei bedarf. Eine solche Ermächtigung können auch nach kantonalem Recht dazu befugte Polizeiangehörige erteilen.

Art. 63 Kosten und Entschädigung

Ursprünglich sah Artikel 431 Absatz 1 E-StPO vor, dass der Bundesrat die Gebühren festlegt und die Berechnung der Verfahrenskosten regelt. Im Rahmen der parlamentarischen Beratung wurde der Entwurf allerdings dahingehend abgeändert, dass die Aufgabe neu dem Bund und den Kantonen im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten übertragen wird. Das StBOG hat demnach zu bestimmen, wer die Kosten und Gebühren für den Bund festlegt.

Auf Bundesstufe bestehen heute folgende Erlasse und Bestimmungen:

- das Reglement vom 26. September 2006 über die Entschädigung in Verfahren vor dem Bundesstrafgericht (SR 173.711.31);
- das Reglement vom 11. Februar 2004 über die Gerichtsgebühren vor dem Bundesstrafgericht (SR 173.711.32);
- die Verordnung vom 22. Oktober 2003 über die Kosten der Bundesstrafrechtspflege (SR 312.025, auf Grundlage von Art. 246 Abs. 2 BStP; diese regelt auch das polizeiliche Ermittlungsverfahren und die Voruntersuchung).
- Die Kosten des Verfahrens vor dem Bundesgericht sind in den Artikeln 62 bis 68 BGG geregelt.

Absatz 1 bestimmt neu das Bundesgericht zur Berechnung der Verfahrenskosten und zur Festlegung der Gebühren durch Reglement. Das oberste Gericht des Bundes, selbst zu einem Teil Strafbehörde des Bundes, scheint naheliegend für diese Aufgabe. Mit Reglement ist eine zu veröffentlichende Rechtsverordnung gemeint.

Nach Lehre und Rechtsprechung hat sich das Gesetz im formellen Sinn über die wesentlichen Bemessungsregeln zu äussern. *Absatz 2* übernimmt die Formulierung von Artikel 65 Absatz 2 BGG. Die Gerichtsgebühr richtet sich demnach nach

Streitwert, Umfang und Schwierigkeit der Sache, nach Art der Prozessführung und nach finanzieller Lage der Parteien. Die vom Bundesgericht dazu erarbeitete Praxis mag in Zukunft als Richtschnur für die restlichen Strafbehörden des Bundes gelten.

Absatz 3 regelt den Gebührenrahmen auf formell-gesetzlicher Stufe. Frankenmässig lehnt sich dieser soweit möglich an den Gebührenrahmen des Reglements vom 11. Februar 2004 über die Gerichtsgebühren vor dem Bundesstrafgericht an. Das Vorverfahren nach *Buchstabe a* versteht sich unter Ausschluss des Verfahrens vor dem Zwangsmassnahmengericht (*Bst. b*) und eines allfälligen Beschwerdeverfahrens. Letzteres wird wie das Berufungsverfahren und die Revision von *Buchstabe d* erfasst.

Gemäss *Absatz 4* hat das Bundesgericht ebenso die Entschädigung für die amtliche Verteidigung und den unentgeltlichen Rechtsbeistand der Privatklägerschaft zu regeln. Grundlage hierfür sind die Artikel 133 Absatz 1 E-StPO bzw. Artikel 136 Absatz 1 i.V.m. Artikel 133 Absatz 1 E-StPO. Die Bestimmung hält in Anlehnung an Artikel 3 des Reglements vom 26. September 2006 über die Entschädigung in Verfahren vor dem Bundesstrafgericht fest, dass der Stundenansatz eines amtlichen Verteidigers oder einer amtlichen Verteidigerin bzw. eines unentgeltlichen Rechtsbeistands mindestens 200 Franken exklusive Mehrwertsteuer beträgt. Dieser Mindesttarif genügt den Anforderungen des Urteils des Bundesgerichts vom 6. Juni 2006 (BGE 132 I 201, E. 8). Als Obergrenze dürfen höchstens 400 Franken exklusive Mehrwertsteuer gesprochen werden. Dieser Rahmen soll verhindern, dass die Bestimmung bereits in wenigen Jahren wieder revidiert werden muss.

Art. 64 Vollzug durch die Kantone

Nach geltendem Recht hat der Bundesrat für den Vollzug der Urteile des Bundesstrafgerichts zu sorgen (Art. 240 Abs. 1 BStP). Diese Aufgabe wird in der Organisationsverordnung für das EJPD an die Bundesanwaltschaft delegiert. Die Kantone sind zur Mithilfe verpflichtet (Art. 240 Abs. 2 BStP). Das Gericht bezeichnet den Kanton, welcher eine Strafe oder Massnahme zu vollziehen hat (Art. 241 Abs. 1 BStP). Bussen werden von den Kantonen eingetrieben und dem Bund abgegeben (Art. 243 Abs. 1 BStP), die Kosten treibt die Bundesgerichtskasse ein.

Das StBOG bietet Gelegenheit, diesen Bereich gesetzlich neu zu regeln.

Dabei vollziehen die Kantone eine von Strafbehörden des Bundes ausgesprochene gemeinnützige Arbeit, Freiheitsstrafe, Massnahme, Geldstrafe, Busse, Friedensbürgerschaft sowie ein Berufs- oder Fahrverbot (*Absatz 1*). Der Entscheid über eine solche Strafe oder Massnahme muss auch den für den Vollzug zuständigen Kanton bezeichnen (*Absatz 2*).

Absatz 3 regelt die nach heutigem Recht nicht klar geregelte Zuständigkeit für den Entscheid über die bedingte Entlassung und überträgt dem vollziehenden Kanton auch die Befugnis, über die Unterbrechung und den Aufschub des Vollzugs zu entscheiden.

Neu ist der vollziehende Kanton gemäss *Absatz 4* berechtigt, den Erlös aus dem Vollzug von Geldstrafen und Bussen zu behalten.

Absatz 5 hält fest, dass sich die Abgeltung des Vollzuges nach den Vorgaben des einschlägigen Strafvollzugskonkordates bemisst. Massgebend sind die für Mitgliedkantone geltenden Kostgeldansätze.

Art. 65 Vollzug durch die Bundesanwaltschaft

Soweit nicht die Kantone gemäss Artikel 64 zum Vollzug zuständig sind, obliegt dieser nach *Absatz 1* der Bundesanwaltschaft. Es geht dabei um den Vollzug anderer Massnahmen (z.B. Veröffentlichung des Urteils), das Inkasso von Kosten, die Auszahlung von Entschädigungen, die Rückgabe von Gegenständen oder die Verwertung eingezogener Gegenstände oder Vermögenswerte.

Um sicher zu stellen, dass sich nicht der anklagende Staatsanwalt oder die anklagende Staatsanwältin - als Gegenpartei der verurteilten Person - später auch mit dem Vollzug befasst, sieht *Absatz 2* vor, dass die Bundesanwaltschaft eine besondere Vollzugsdienststelle für den Vollzug der Entscheide ernennt.

Absatz 3 sieht vor, dass die Bundesanwaltschaft für die Einziehung und Verwertung Dritte beiziehen kann. Zu denken ist an ein Inkasso- oder Liquidationsunternehmen.

3.5 5. Titel: Schlussbestimmungen

Art. 66 Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts

Artikel 66 sieht die Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts vor. Beides wird im Anhang geregelt. Aufzuheben sind beispielsweise das SGG und das Bundesgesetz vom 21. Juni 2002 über den Sitz des Bundesstrafgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts. Zu revidieren ist insbesondere das BGG, da das Bundesgericht in Fällen der Bundesgerichtsbarkeit neu Berufungsinstanz werden soll. Zu ergänzen ist auch das Bundespersonalgesetz, indem für alle Angestellten des Bundes eine Anzeigepflicht statuiert werden soll für den Fall, dass ihnen in ihrer amtlichen Tätigkeit konkrete Verdachtsgründe für ein von Amtes wegen zu verfolgendes Verbrechen oder Vergehen bekannt werden. Diese Bestimmung soll insbesondere der Korruptionsbekämpfung dienen.

Art. 67 Übergangsbestimmung

Artikel 67 sieht vor, dass bis zum Abschluss der Vereinbarung gemäss Artikel 52 Absatz 3 die Vereinbarung vom 1. Juli 2007⁴ zwischen dem Bundesgericht und dem Bundesrat sinngemäss gilt.

Diese hat ihre Grundlage in Artikel 25a BGG. Danach regeln das Bundesgericht und der Bundesrat die Einzelheiten der Zusammenarbeit im Bereich Infrastruktur zwischen dem Bundesgericht und dem EFD in einer Vereinbarung. Am 16. Mai 2007 verabschiedete diese Vereinbarung, die gemeinsam durch das Bundesgericht, das BJ sowie durch das Bundesamt für Bauten und Logistik erarbeitet worden war.

Gleichzeitig stimmte der Bundesrat einer Änderung der Verordnung vom 14. Dezember 1998 über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (VILB, SR 172.010.21) zu, mit der das EFD die Kompetenz erhält, mit den eidgenössischen Gerichten Infrastrukturvereinbarungen abzuschliessen und diese zu ändern, ohne den Bundesrat konsultieren zu müssen. Ein zustimmender Bundesratsbeschluss ist allerdings erforderlich, sobald die Vereinbarung über administrativ-technische Fragen hinausgeht und bedeutende finanzielle Aufwendungen zur Folge hat.

⁴ <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/8459.pdf>

Absatz 1 hält fest, dass das Gesetz dem fakultativen Referendum untersteht.

Absatz 2 stellt sicher, dass das StBOG gleichzeitig mit der StPO in Kraft tritt.

4 Auswirkungen

4.1 Auswirkungen auf die Strafverfolgung

Als Ausführungs- und Ergänzungsgesetz zur StPO regelt das StBOG die einzelnen Strafbehörden des Bundes, ergänzt um singuläre Verfahrensbestimmungen, welche nur im Geltungsbereich der Bundesgerichtsbarkeit zur Anwendung gelangen. Die wichtigen Weichenstellungen in Bezug auf die künftige Ausgestaltung der Strafverfolgung auf Bundesebene ergeben sich bereits aus den Vorgaben der StPO.

Insbesondere durch den Wechsel zum Staatsanwaltschaftsmodell II soll gerade auf Bundesebene eine effizientere und erfolgreichere Strafverfolgung herbeigeführt werden. Das heutige schwerfällige System des zweimaligen Handwechsels der Akten von der Bundesanwaltschaft zum eidgenössischen Untersuchungsrichter und wieder zurück führt zu einer äusserst schleppenden Verfahrenserledigung und bindet zahlreiche Ressourcen. Die Strafverfolgung auf Bundesebene liegt in Zukunft von der Verfahrenseröffnung bis zur Erhebung und Vertretung der Anklage bei der Bundesanwaltschaft.

Deren starke Stellung verlangt nach einem Ausgleich. Aus diesem Grund sieht die StPO den Ausbau der Parteirechte und die Anordnung und Genehmigung von Zwangsmassnahmen durch ein unabhängiges Zwangsmassnahmengericht vor. Das StBOG zielt zusätzlich auf eine klarere Zuweisung der Verantwortlichkeit innerhalb der Bundesanwaltschaft ab. Diese untersteht künftig ausschliesslich der Aufsicht des Bundesrates.

4.2 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Mit Inkrafttreten der StPO und des StBOG wird das Eidgenössische Untersuchungsrichteramt aufgehoben. Seine Aufgaben werden künftig von der Bundesanwaltschaft wahrgenommen. Die personellen und finanziellen Mittel des Eidgenössischen Untersuchungsrichteramt sollen in die Bundesanwaltschaft überführt werden. Somit werden die Ressourcen, die heute in die Voruntersuchungen investiert werden, der Strafverfolgung erhalten bleiben und diese verstärken.

Für das Bundesstrafgericht und das Bundesgericht verursacht die Justizreform höchstens geringe Mehrkosten.

5 Verhältnis zur Legislaturplanung

Das Geschäft ist in der Legislaturplanung vorgesehen.

6

Rechtliche Aspekte

Das StBOG stützt sich auf Artikel 123 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV), der dem Bund die Zuständigkeit zur Gesetzgebung auf dem Gebiet des Strafrechts und des Strafprozessrechts zuspricht. Grundlagen bilden weiter Artikel 173 Absatz 2 und Artikel 191a Absätze 1 und 3 BV.